



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

새마을운동의 원형과 변형

- 라오스와 캄보디아의 사례분석 -

2013년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 세 나

새마을운동의 원형과 변형

- 라오스와 캄보디아의 사례분석 -

지도교수 고 길 곤

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2013년 6월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 세 나

박세나의 석사 학위논문을 인준함

2013년 6월

위 원 장 정 용 덕 (인)

부위원장 정 광 호 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

국문초록

새마을운동은 한국의 성장경험을 공유할 수 있는 한국형 공적 개발원조(ODA)의 모델로 주목받고 있다. 개발도상국과 국제기구는 새마을운동을 개발도상국이 당면한 농촌사회의 빈곤문제를 주민들의 자체적인 노력에 의해 해결할 수 있는 성공적인 지역개발 정책으로 인식하고 있다. 이러한 상황에서 국내외의 다양한 기관에 의해 개발도상국을 대상으로 하여 새마을운동의 이전이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 새마을운동의 이전은 새마을운동이 무엇인가에 대한 합의가 존재하지 않은 상황에서 이루어지고 있다. 따라서 새마을운동의 원형이 무엇인지, 개발도상국에 무엇을 이전해야 하는가에 대한 논의가 필요한 상황이다.

본 연구는 두 단계에 걸쳐 진행되었다. 먼저 정책의 구성요소를 중심으로 새마을운동의 원형을 탐색하였다. 분석결과 새마을운동의 운영에 있어 중요한 정책구성요소로 정책목표와 세부사업, 주체의 역할과 관계, 그리고 정부의 관리전략을 선정할 수 있었다. 새마을운동은 정부주도의 지역개발정책으로 잘 사는 지역사회 건설이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 주민들의 재정부담과 노동력부담이라는 참여가 필요한 상황이었다. 따라서 정부는 주민들의 참여를 가져오기 위하여 행정체계를 동원하여 마을단위에까지 정부의 시책을 침투시킬 수 있는 유기적인 사업추진체계를 구성하였고, 이를 토대로 하여 주민참여를 이끌어내기 위한 다양한 관리전략을 사용하였다. 구체적으로 마을의 종합적인 개발방식의 도입, 단계별 발전전략과 상세한 가이드라인의 제시, 지속적인 평가와 이를 통한 인센티브의 제공, 새마을교육 등이 있다. 이와 같이 정부는 다양한 관리전략을 효과적으로 활용하여 정부가 원하는 방향

으로 주민참여를 이끌어감으로써 사업의 원활한 집행을 가능하게 하였다.

다음으로 이렇게 분석된 새마을운동의 원형의 정책구성요소를 중심으로 하여 실제 개발도상국에 이전된 해외 새마을운동의 사례를 비교분석하였다. 개발도상국에서 시행된 새마을운동을 새마을운동의 변형이라고 보고, 이러한 변형이 원형의 정책구성요소를 제대로 반영하고 있는지, 그리고 이전주체와 이전대상국의 특성에 따라 각각의 변형 간에는 어떠한 차이가 나타나는지를 분석하였다. 분석대상은 라오스와 캄보디아 2개 국가에서 시행된 새마을운동 사업으로 2개 국가 모두 우리나라의 ODA 전담기관인 KOICA와 민간조직인 새마을운동중앙회, 그리고 국제기구인 UNESCAP에서 사업을 시행한 경험이 있다.

분석결과 새마을운동의 변형은 목표 측면에서는 원형의 그것과 거의 유사하였으나 실제 집행에 있어서는 주체의 역할과 관계, 그리고 관리전략에 있어서 원형의 그것을 제대로 반영하고 있지 못한 것으로 나타났다. 그 결과 새마을운동을 통해 달성하고자 성과들, 예컨대 주민참여, 수원국 정부와 공무원의 역량강화, 주변지역으로의 파급 등도 제대로 나타나지 않았다. 이러한 결과는 새마을운동이 무엇이며, 개발도상국에 무엇을 이전해야 하는지에 관한 합의가 없는 상황에서 사업의 계획과 시행이 이루어졌기 때문에 나타난 것으로 보인다. 따라서 향후 개발도상국에 새마을운동을 이전하는 데 있어 새마을운동의 원형은 무엇인지, 무엇을 핵심요소로 하여 이전할 것인지에 대한 충분한 논의가 필요할 것이다.

사례분석을 통해 정책이전의 관점에서 두 가지 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 새마을운동이라는 동일한 정책을 동일한 국가에 이전하는 경우에도 정책이전을 주관하는 기관의 성격에 따라 사업대상국의 주체와 역할이 달라지는 것으로 나타났다. 둘째, 이전대

상국가의 특성이 주민들의 참여에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

마지막으로 개발도상국에 새마을운동을 이전하는 데 있어 다음과 같은 문제점이 나타났고, 이를 토대로 향후 사업진행에 있어서 몇 가지 시사점이 도출되었다. 첫째, 원형과 변형 간에는 사업의 규모면에서 큰 차이가 있다. 따라서 이러한 차이를 적절하게 반영하여 개발도상국에 적용 가능한 변형을 재구성할 필요가 있다. 둘째, 사업을 주관하는 기관이 다양하고 그 성격도 다르기 때문에 사업의 내용 역시 달라지는 것으로 나타났다. 따라서 이전기관들 간의 정보공유와 주요원칙의 통일화가 필요할 것이다. 셋째, 수원국 중심의 사업을 진행하되 새마을운동 원형의 구성요소를 충분히 활용하여야 할 것이다. 이를 위해 새마을운동 원형의 구성요소를 사업의 기본 원리로 하고, 이를 현지 공무원과 주민들을 대상으로 충분히 교육하여야 할 것이다. 마지막으로 사업투명성의 문제 등이 제기되었다. 일부 기관의 경우 사업비의 지출과 내용에 대한 자료를 공개하지 않고 있다. 사업시행기관이 민간조직이라 하더라도 해당 사업이 정부정책의 일환으로 추진되고 있으며, 원조의 투명성과 책임성을 확보하기 위해서 자료의 공개를 의무화할 필요가 있다.

주요어 : 새마을운동, 새마을운동의 원형, 해외 새마을운동, 새마을운동의 국제화, 새마을운동의 세계화, 정책이전

학 번 : 2011-22189

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	5
제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토	7
제 1 절 해외 새마을운동에 관한 선행연구 분석	7
1. 해외 새마을운동의 추진배경과 비판적 검토	7
2. 선행연구의 경향분석	11
제 2 절 한국 새마을운동에 관한 선행연구 분석	15
1. 선행연구의 경향분석	15
2. 한국 새마을운동의 원형에 관한 선행연구 분석	19
제 3 절 정책이전에 관한 이론적 논의	23
1. 정책이전의 개념과 유사개념과의 비교	23
2. 정책이전의 요소	25
가. Dolowitz & Marsh Model	25
나. 정준금의 수정모형	28
3. 정책이전 이론의 한계와 새마을운동에의 적용	30
제 4 절 연구의 흐름	32
제 3 장 한국 새마을운동의 원형	34
제 1 절 1970년대 농촌 새마을운동의 개관	34
1. 새마을운동의 정의	34
2. 새마을운동의 시작과 추진배경	36
제 2 절 한국 새마을운동의 원형	38
1. 원형의 탐색	

가. 새마을운동의 원형의 개념과 의의	38
나. 구성요소의 선정	39
다. 원형의 시기	40
2. 원형의 구성요소	44
가. 정책목표	44
나. 주체	46
1) 정부	46
2) 주민	52
3) 지방공무원과 새마을지도자	56
4) 추진주체의 도식화	60
다. 관리전략	62
1) 정부시책 침투를 위한 유기적 추진체계 구성	64
2) 종합적 개발 추구	65
3) 단계별 발전전략 제시	67
4) 지속적인 평가와 인센티브	71
5) 새마을교육	73
3. 한국 새마을운동의 원형의 도식화	75

제 4 장 새마을운동의 변형: 해외 새마을운동 .. 78

제 1 절 새마을운동의 국제화와 새마을운동의 재해석 78

제 2 절 해외 새마을운동 사례분석

1. 해외 새마을운동 현황	80
2. 사례의 선정과 분석방법	83
3. 새마을운동의 변형 1: 라오스의 새마을운동	85
가. 라오스 개황 및 새마을운동 사업현황	85
나. UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업	86
다. 새마을운동중앙회의 새마을운동 세계화 시범사업 ..	91
라. KOICA의 비엔티안주 5개마을 종합개발사업	97
4. 새마을운동의 변형 2: 캄보디아의 새마을운동	106

가. 캄보디아 개황 및 새마을운동 사업현황	106
나. UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업	107
다. 새마을운동중앙회의 새마을운동 세계화 시범사업 ·	111
라. KOICA의 캄퐁참주 3개마을 종합개발사업	116
제 3 절 원형과 변형의 비교	122
1. 정책(사업)목표	123
2. 주체	127
3. 관리 전략	134
 제 5 장 결론	 139
 참고문헌	 120
Abstract	125

표 목 차

[표 1] 새마을운동 원형에 관한 연구	20
[표 2] 정책이전의 유사개념과의 비교	24
[표 3] Dolowitz & Marsh(2000)의 정책이전 분석틀	25
[표 4] 새마을운동의 정의	34
[표 5] 1970년대 새마을운동의 전개과정	41
[표 6] 새마을운동 기반조성단계(1970~1973년)의 전개과정	44
[표 7] 새마을운동 추진체계	48
[표 8] 새마을운동의 집행상황에 대한 보고체계	49
[표 9] 새마을운동에 대한 인지와 기대에 관한 설문조사(1980 년)	50
[표 10] 새마을운동 연도별 재원별 투자금액(단위: 억원, %)	53
[표 11] 주민부담 세부내역(단위: 억원, 괄호안은 비율)	54
[표 12] 새마을지도자 선출방법	59
[표 13] 새마을운동에 대한 인지와 기대에 관한 설문조사 (1980년)	60
[표 14] 새마을운동 사업분류 및 세부사업	67
[표 15] 마을 승급 단계 및 기준	68
[표 16] 마을수준별 표준사업개괄	69
[표 17] 우수새마을 특별지원사업 유형별 지원실적(단위: 백 만원)	72
[표 18] 새마을지도자연수원의 교과과정(1973년)	73
[표 19] 새마을운동의 국제화사업 현황	81
[표 20] 분석사례별 자료목록	84
[표 21] 라오스 새마을운동 사업현황	86

[표 22] ESCAP의 라오스 새마을운동 사업 일반개요	87
[표 23] 원형의 구성요소와 ESCAP의 라오스 새마을운동	89
[표 24] 새마을운동중앙회의 라오스 새마을운동 사업 일반개 요	91
[표 25] 원형의 구성요소와 새마을운동중앙회의 라오스 새마 을운동	95
[표 26] KOICA의 라오스 새마을운동 사업 일반개요	98
[표 27] 원형의 구성요소와 KOICA의 라오스 새마을운동	104
[표 28] 캄보디아 새마을운동 사업현황	107
[표 29] ESCAP의 캄보디아 새마을운동 사업 일반개요	108
[표 30] 원형의 구성요소와 ESCAP의 캄보디아 새마을운동	110
[표 31] 새마을운동중앙회의 캄보디아 새마을운동 사업 일반개 요	112
[표 32] 원형의 구성요소와 새마을운동중앙회의 캄보디아 새마 을운동	114
[표 33] KOICA의 캄보디아 새마을운동 사업 일반개요	117
[표 34] 원형의 구성요소와 KOICA의 캄보디아 새마을운동	120
[표 35] 원형과 변형의 세부사업목표 비교	124
[표 36] 세부사업목표 달성을 위한 시행사업 내역	125
[표 37] 원형과 변형의 주체 및 역할 비교	128
[표 38] 사업비 규모와 주체별 부담비중(단위: USD)	131
[표 39] 원형과 변형의 관리전략 비교	135

그림 목 차

[그림 1] 정책이전 동기의 스펙트럼	26
[그림 2] 정준금의 수정된 정책이전 분석틀	29
[그림 3] 새마을운동의 정책목표	46
[그림 4] 새마을운동 원형의 추진체계와 각 주체의 역할 ·	62
[그림 5] 새마을운동의 원형	77
[그림 6] 새마을운동 ODA 사업기본계획	82
[그림 7] KOICA의 라오스 새마을운동 추진체계	102
[그림 8] 새마을운동 원형의 정책목표	123
[그림 9] 새마을운동 원형의 주체와 역할	128
[그림 10] 원형과 가장 유사한 추진체계: KOICA의 라오스 사 업	133
[그림 11] 새마을운동 원형의 관리전략	135

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

한국의 성장경험을 공유하고, 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA, 이하 ODA) 사업에의 적용을 위해 한국형 개발협력모델에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 그 중에서도 새마을운동은 지역개발 및 농촌개발의 성공모델로서 한국적 특성을 가장 잘 반영하는 프로그램으로 알려져 있다(소진광·김선희, 2011; 임경수, 2011; 정기환 외, 2008). 새마을운동은 대내적으로 1970년대 한국 농촌지역의 생활환경 개선 측면에서 상당한 성공을 거둔 경험이 있고(노화준 외, 2012; 고건, 2010), 대외적으로는 UN과 OECD 등 국제기구로부터 개발도상국을 대상으로 한 지역개발의 모델로 각광받고 있다¹⁾.

한국은 이런 인식을 바탕으로 30여개의 개발도상국에 새마을운동의 경험을 전수하고 있으며, 2011년에는 국무총리실을 중심으로 하여 새마을운동 추진체계를 재정비하고 라오스와 르완다를 시범지역으로 하여 새마을운동의 확산을 위한 보다 종합적인 프로그램을 추진하고 있다. 이러한 상황에서 과연 한국의 새마을운동이란 무엇이며, 개발협력모델로서의 해외 새마을운동은 어떠한 모습으로 이전되어야 하는지가 중요한 연구문제로 등장하고 있다(임형백, 2012; 최영출, 2008; 정기환 외, 2008; 최양부, 1978).

그러나 새마을운동에 관한 기존 연구들은 새마을운동의 성격규명과 평가에 초점을 맞추고 있어 이에 대한 해답을 제시하고 있지 못하다. 실제로 새마을운동에 관한 기존연구들은 주로 특정 측면을 강조하고 있어

1) 반기문 UN 사무총장은 아프리카 순방을 마치는 기자회견에서 “외국의 지원에도 아프리카의 발전의 진전이 없는 것이 자조, 협동의 정신이 부족하기 때문이 아닌가 생각이 들었다. 과거 한국의 새마을운동 같은 것을 해보면 어떠냐”는 의견을 피력하기도 했으며(2007년 1월 31일자 연합뉴스), 최근 방한한 미얀마 대통령 페인 세인(Thein Sein)은 “한국을 국가 발전 모델로 삼고 새마을 운동을 적극 도입하고 싶다”는 의사를 밝힌 바 있다(2012년 11월 12일자 조선일보).

연구들 간에 대립적인 견해를 제시하고 있다. 먼저 경제적 측면에서의 연구들은 새마을운동을 정부의 지역개발정책으로 간주하고, 그 결과로 빈곤퇴치, 농촌근대화, 경제개발에의 기여 등 긍정적인 성과를 가져왔다는 연구가 주를 이루고 있다(고건, 2010; 정갑진, 2009; 김준석 외, 2006; 황연수, 2006). 그에 반해 정치적 측면에서의 연구들은 주로 부정적 시각으로 새마을운동을 다루고 있다. 즉, 새마을운동은 당시의 정치적 위기를 타개하기 위한 정권의 정치적 선택으로 권위적이고 강제적으로 농민을 동원하고 농촌사회를 통제하기 위한 정책이었다는 것이다(이용기, 2012; 고원, 2006; 김대영, 2004; 전재호, 2003). 최근에는 이러한 이분법적인 논의를 벗어나고자 하는 연구들이 진행되고 있는데 새마을운동을 거버넌스형 지역개발사업으로 보는 연구(엄석진, 2011b; 호세전, 2010; 소진광, 2007a)가 대표적이다. 이처럼 새마을운동이 무엇인가에 대한 인식은 매우 다양하게 나타나고 있고, 이러한 논의는 여전히 합의점을 찾지 못한 상태이다.

새마을운동의 원형(prototype)에 대한 인식의 부족은 해외 새마을운동 프로그램을 설계하는 데 있어 충분한 지침을 제공하지 못한다는 문제를 초래하고 있다. 실제로 그동안 새마을운동이라는 이름으로 여러 개발도상국을 대상으로 지역개발사업을 진행해왔으나 새마을운동의 원형에 대한 합의가 존재하지 않기 때문에 여러 가지 문제가 발생하였다. 새마을운동 국제화사업을 담당하는 기관에 따라 사업의 내용이 달라 수원국 측에 혼란을 주고 있고, 프로그램을 설계하는 데 무엇을 핵심으로 하고 무엇을 현지화해야 하는가에 대한 문제가 제기되고 있다.

이러한 현상은 개발도상국에 직접 제공되는 해외 새마을운동 사업뿐만 아니라 국내에서 주로 이루어지는 새마을운동 관련 교육프로그램에서도 동일하게 나타나고 있다. 해외 새마을운동의 효과적인 수행을 위해서 국내의 여러 관련기관은 개발도상국 공무원과 마을지도자 등 관계자들을 대상으로 새마을운동 연수교육프로그램을 운영하고 있다. 대부분의 연수교육프로그램에는 한국의 새마을운동에 대한 강의가 개설되어있는데 이 역시 기관에 따라 각기 다른 내용을 전달하고 있어 연수자들에게 혼란을

줄 여지가 있다. 최근 정부와 학계에서도 이러한 문제를 인식하고 새마을운동의 추진체계의 재정비와 이론화에 관심을 갖고 있으나(노화준 외, 2012; 권령민, 2011; 최영출, 2008; 정기환 외, 2008) 여전히 미흡한 상황이다.

따라서 해외 새마을운동에 관한 실증연구를 수행하기에 앞서 한국 새마을운동의 원형에 대한 연구가 선행되어야 한다. 이러한 원형은 새마을운동의 정책의 구성요소에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 정치적인 의도가 어떠하였든 새마을운동은 1970년대 한국 농촌사회를 대상으로 한 지역개발정책이다. 그러나 그동안의 많은 연구는 새마을운동에 대한 많은 이해를 제공하고 있음에도 불구하고 이러한 정책적인 측면은 간과하고 있다. 따라서 정책목표를 달성하기 위해 정부가 어떻게 사업을 관리하고 운영하였는지에 대해 제대로 설명하지 못하고 있다.

본 연구의 첫 번째 목적은 정책의 구성요소를 중심으로 새마을운동 원형을 탐색하는 데 있다. 1970년대 한국 농촌사회에서 시행된 새마을운동이라는 정책이 달성하고자 한 정책목표는 무엇이었는지, 이를 달성하기 위한 세부사업은 무엇이 있었는지, 각 주체들은 어떠한 역할을 수행하였는지, 정부는 원하는 성과를 달성하고 주민들의 참여를 이끌어내기 위하여 어떻게 정책을 운영하고 관리하였는가를 설명하고자 한다. 이러한 설명은 새마을운동에 대한 좀 더 다양한 측면에서의 이해를 가능하게 할 뿐 아니라 개발도상국에 이전되는 새마을운동을 어떻게 설계하고, 어떻게 집행할 것인가에 대한 해답 또한 제시할 수 있을 것이다.

다음으로 본 연구의 두 번째 목적은 새마을운동이 개발도상국에 이전됨으로써 나타난 변형의 사례를 분석함으로써 원형과 변형간의 유사점과 차이점을 발견하고, 각각의 변형 간에는 이전주체의 성격, 이전대상국의 특성 등에 따라 어떠한 차이점이 나타나는 지 알아보는 데 있다. 1970년대 한국의 새마을운동이 시간과 공간을 달리하여 2000년대에 개발도상국에 이전되는 과정에서 원형과는 다른 모습으로 변형되었으리라 예상할 수 있다. Dolowitz & Marsh(2000)의 정책이전 이론(policy transfer)에 따르면 이전동기, 이전주체, 이전내용, 이전원천, 이전정도에

따라 최종적으로 결정되는 정책의 내용과 성공여부가 달라질 수 있다고 한다. 해외 새마을운동을 주관하는 기관이 다양하고, 이전대상국가의 특성이 다르기 때문에 사업에 따라 사업의 내용이 다를 수 있음에도 불구하고 이러한 측면에서의 연구는 전무한 상황이다. 그동안 약 40개의 해외 새마을운동 사업이 진행되었고, 앞으로 해외 새마을운동은 더욱 활발하게 전개될 것으로 보이는 바 이러한 비교연구를 시행하기에는 적절한 시점이라고 생각된다. 따라서 본 연구는 해외 새마을운동 사례를 비교분석함으로써 새마을운동 원형과의 유사점과 차이점을 발견하고, 이전주체의 성격과 이전대상국가의 특성 등이 다른 각각의 새마을운동 변형 간에는 어떠한 차이점이 있으며, 이러한 차이가 나타나게 된 요인은 무엇인지 살펴보고자 한다. 이러한 분석결과는 개발도상국을 대상으로 한 해외 새마을운동 프로그램을 설계하고 집행하는 데 있어서의 시사점을 제공할 것이다.

본 연구는 새마을운동의 원형과 변형을 종합적으로 분석한 사례연구로서 기존의 정책이전 사례연구의 한계를 보완하는 데 그 세 번째 목적이 있다. 기존의 정책이전에 관한 사례연구들은 Dolowitz & Marsh(2000)가 제시한 분석틀을 가지고 정책이전의 과정을 중심으로 분석하고 있다. 따라서 기존 연구들은 정책이전 과정에만 초점을 맞추고 있어 정책이전의 결과로 나타난 정책이 본래의 정책과 어떤 차이가 있는가는 제대로 규명하지 못하고 있다. 정책이전을 통해 원하는 정책목표를 달성하기 위해서는 이전된 정책이 본래의 정책을 제대로 이전하였는지에 대한 연구가 필요함에도 불구하고 이러한 연구는 거의 없는 실정이다. 또한 기존의 사례연구는 개별사례별로 접근하고 있어 실제로 각각의 변수가 정책결정에 상이한 영향을 미치는 지를 실증적으로 설명하고 있지 못하다. 따라서 본 연구는 기존의 정책이전 사례연구들이 가지는 이러한 한계를 보완하고자 한다. 첫째, 새마을운동의 원형을 정책의 구성요소를 중심으로 탐색하고, 이를 개발도상국에 이전된 새마을운동의 변형과 비교분석함으로써 이전되는 정책의 원형과 변형 간에는 어떠한 차이가 발생하는지 살펴보고자 한다. 둘째, 새마을운동이라는 하나의 정책이 이전

주체와 정치·사회·문화적 맥락이 상이한 국가에 이전된 결과로서의 최종 정책을 비교분석함으로써 기존의 정책이전 이론에서 설명하고 있는 여러 가지 변수들이 실제로 정책결정에 상이한 영향을 미치는 가를 실증적으로 분석하였다. 본 연구는 이전된 정책의 원형과 변형 간의 차이를 분석하고, 정책이전 이론에서 제시되었던 정책이전의 변수가 최종 결과물인 정책에 미치는 영향을 실제 사례를 통해 분석함으로써 기존의 정책이전 사례연구의 한계를 보완하고, 이를 통해 정책이전 이론에 대한 이해의 폭을 확장시키는 데 기여하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구는 앞에서 제시된 연구목적을 달성하기 위해서 다음과 같이 연구대상과 범위를 한정하고, 다음의 순서로 연구를 진행한다.

첫째, 한국 새마을운동의 원형을 1970년대 농촌지역의 새마을운동을 대상으로 하여 정책의 구성요소를 중심으로 분석한다. 구체적인 분석의 시기는 새마을운동이 시작되고 추진체계, 사업수행 및 관리방식 그리고 평가체계 등이 구성된 1970년부터 1973년까지의 4년으로 한정한다. 해당 시기는 새마을운동의 전개과정을 구분할 때 기반조성단계로 구분된다. 해당 시기를 중심으로 정책의 목표와 이를 달성하기 위한 세부사업, 주체의 역할과 관계 그리고 정책의 운영을 위한 정부의 관리전략 등을 살펴본다.

둘째, 새마을운동의 원형이 시간적·공간적 배경이 다른 개발도상국에 이전됨으로써 어떻게 재구성되고 있는지 살펴본다. 해외 새마을운동의 실제사례를 원형에서 살펴본 정책의 구성요소를 중심으로 분석한다. 이를 통해 원형과 변형 간의 차이를 분석하고, 각각의 변형 간에는 어떠한 차이가 있으며, 이러한 차이를 가져온 요인이 무엇인지를 살펴본다. 해외 새마을운동 사례의 분석대상 국가는 라오스와 캄보디아 2개국으로 한다. 해당 국가들은 한국의 ODA 전담기관인 한국국제협력단(Korea

International Cooperation Agency: KOICA, 이하 KOICA)와 NGO인 새마을운동중앙회, 그리고 국제기구인 UN 산하의 아시아태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP, 이하 ESCAP)에서 각각 새마을운동 이전을 시행한 경험이 있어 정책이전 이론이 주장하고 있는 것처럼 상이한 이전주체와 이전대상국가의 성격에 따라 최종 결정된 정책의 내용이 달라지는 지 살펴볼 수 있다. 또한 두 국가는 지리적으로 인접하고 있어 기후적 조건이 유사한데 반해 정치적·사회적 조건은 상이하여 국가의 정치적·사회적 특성이 최종 정책에 미치는 영향을 함께 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

분석은 문헌연구를 중심으로 시행하였다. 한국 새마을운동의 원형을 탐색하는 데는 새마을운동에 관한 단행본, 학술논문, 연구용역보고서 등의 자료를 중심으로 하여 관련 홈페이지 자료, 신문기사, 관계자 인터뷰 자료 등을 보조적으로 활용하였다. 해외 새마을운동 사례분석을 위해서는 각 기관에서 발행한 백서와 사전조사보고서, 실시협의보고서, 평가보고서, 결과보고서 등의 자료와 해당 사례와 관련된 학술논문과 연구용역보고서를 참고하였다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구의 검토

제 1 절 해외 새마을운동에 관한 선행연구 분석

1. 해외 새마을운동의 추진 배경과 비판적 검토

해외 새마을운동의 추진은 공적개발원조(ODA)의 확대에 따른 개발 협력모델에 대한 국내적 필요성과 함께 개발도상국과 국제사회의 요청이라는 대외적 필요성에 의해 이루어지고 있다. 개발도상국의 새마을운동에 대한 관심은 1990년대 중국, 베트남, 러시아 등 구공산권 국가를 시작으로 하였으나, 본격적으로 해외 새마을운동이 진행된 것은 2000년대에 들어서이다. KOICA와 UNASCAP의 새마을운동 1차 시범사업, 행정안전부와 새마을중앙회의 새마을운동 세계화 시범사업, 경상북도의 해외 새마을운동 시범사업 등이 시행되고 이에 대한 평가가 이루어지면서 해외 새마을운동은 더욱 활기를 띠고 있다. 또한 새마을운동을 배우고자 한국을 방문하는 개발도상국의 공무원, 정치인 등이 꾸준히 증가하여 2010년까지 총 81개국의 47,000여명이 새마을운동을 배우기 위해 방문했고, 현재 40여개의 개발도상국이 새마을운동의 이전을 희망하고 있다.

국제사회와 개발도상국의 새마을운동에 대한 높은 관심은 다른 지역 개발프로그램과는 다른 새마을운동만의 특성에 근거하고 있다고 있다는 것이 일반적인 견해이다. 즉, 기존의 선진국들을 중심으로 행해지던 학교, 도로, 병원 등을 지어주는 퍼주기 식의 원조와는 달리 새마을운동은 주민들의 자조정신과 협동정신을 강조하여 주민들의 변화를 이끌어냄으로써(소진광·김선희, 2011: 124) 종합적이고 지속적인 발전을 가능하게 한다는 것이다. 이러한 입장에서 제시하고 있는 새마을운동의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 주민들의 높은 참여율이다. 일반적으로 개발도상국의 지역개발 사업은 그 재원을 정부나 외부 원조기관에 의존하고 있고, 그 결과 실제

사업에 필요한 재원을 마련하는 것은 어려운 일이다. 이런 상황에서 한국 새마을운동의 경우 1971-1980년에 투입된 재원의 약 70%²⁾를 주민이 부담하였다는 사실은 지역개발사업을 위한 재원마련이 어려운 개발도상국에 있어 매우 큰 유인으로 작용하였을 것이다.

둘째, 주인의식의 강조이다. 새마을운동은 마을단위에서의 사업을 결정하는 데 있어 마을총회를 열고 주민 스스로 마을의 문제를 인식하고, 해결의 우선순위를 결정하도록 하였다(내무부, 1980a). 이처럼 주민들에게 의사결정권을 부여함으로써 자기마을에 대한 주인의식을 갖게 하였으며, 그 결과 주민들이 지속적으로 사업에 참여하도록 할 수 있었다. 이러한 측면은 2005 파리선언, 2008 아크라행동계획, 2011 부산파트너십에서 재차 강조한 수원국의 주인의식의 강조라는 최근 국제사회의 ODA 사업 기본원칙과도 일맥상통한다.

셋째, 주민들의 자발적 참여에 의한 상향식 의사결정구조와 정부의 지원이라는 하향식 의사결정구조가 적절한 조화를 이루었다. 새마을운동의 성공은 주민들의 적극적인 참여가 있었기에 가능했지만 한편으로는 정부의 적극적인 지원 역시 존재했다. 정부는 새마을운동의 종합계획 수립, 담당부서의 설치 및 공무원 배정, 교육훈련의 제공, 사업의 독려 및 인센티브의 제공 등 사업의 성과를 높이기 위해 노력하였다. 이와 같이 정부와 주민이 함께 지역사회 문제를 해결했다는 측면에서 새마을운동을 거버넌스의 성공적인 사례로 평가하기도 한다(호세전, 2010; 소진광, 2007a).

넷째, 지역개발과 함께 주민들의 의식개혁을 이룸으로써 지속가능한 발전을 가능하게 했다. 새마을운동은 농촌주민들의 가치관과 태도를 변화시킴으로써 빈곤과 전근대적 사고에서 벗어나서 마을에 산재한 문제들을 해결할 수 있게 하였다(노화준, 2012b). 즉, 새마을운동은 단순히 환경개선과 인프라 구축 등의 지역개발에 그치지 않고 게으르고 나태한 주

2) 이 수치는 정부의 지원을 국비와 지방비로 하고, 주민부담에 용자를 포함한 수치이다. 새마을운동중앙회(2010)의 자료의 경우 정부부담을 국비, 지방비, 용자로 하고 있으나 실질적으로 용자 역시 주민들이 부담해야 했기 때문에 주민부담으로 포함하는 것이 더 적합하다고 본다.

민들을 성실하고 진취적인 성향으로 의식개혁을 이루었고, 그 결과 지속적인 발전을 가능하게 했다는 것이다.

이러한 논의의 저변에는 한국의 새마을운동의 과정과 결과에 대한 매우 긍정적인 인식이 담겨 있다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 새마을운동에 대한 기존의 연구들은 경제적 성과에 대한 긍정적 시각과 정치적 측면에서의 부정적 시각이라는 다소 극단적인 견해를 이루고 있다. 그러나 유독 해외 새마을운동을 다루고 있는 연구들은 한국의 새마을운동을 긍정적으로 인식하고 있고, 한국 새마을운동의 성공적인 경험과 대외적인 요청에 의해 해외 새마을운동이 이루어지고 있다고 본다. 그러나 최재송(2003)이 지적하는 것처럼 해외 새마을운동의 추진에는 한국 새마을운동의 가치와 존립에 대한 위기의식, 정체성의 위기, 사회의 부정적 인식 등의 부정적 상황을 극복하기 위한 선택적인 측면이 있다는 것 역시 부정하기는 쉽지 않다.

또한 앞에서 제시된 새마을운동의 긍정적인 측면, 즉 새마을운동 과정에서 나타나는 자발적인 주민참여와 주민들의 주인의식, 정부의 지원, 의식개혁과 그 결과로 나타난 경제적 성과와 지속가능한 발전에 대해서도 비판적으로 살펴볼 필요가 있다. 1970년대 한국의 새마을운동은 정치적 위기상황에 놓인 정부의 선택에 의해 농민을 동원하고, 농촌사회를 통제하기 위한 동기가 작용하였다. 따라서 실제 사업에 있어 주민들의 참여는 자발적인 것이 아니라 정부에 의해 강제적이고 강압적으로 동원되었다는 연구가 다수 존재한다(조희연, 2004; 새마을운동중앙회, 1998; 박섭·이행, 1997).

특히 새마을운동의 대한 긍정적인 평가의 가장 핵심을 차지하는 경제적 성과와 지속가능한 발전에 대해서는 좀 더 면밀하게 살펴보아야 한다. 한국 새마을운동은 짧은 기간에 농촌 지역사회의 경제와 사회, 문화, 생활환경 그리고 주민들의 의식을 총체적으로 변혁시키는 데 기여하였다(정기환 외, 2008: 73)는 것이 일반적인 인식이다. 실제로 새마을운동이 시작되기 이전의 한국 농촌의 상황은 매우 열악했다. 도시근로자 대비 소득수준은 78.8%에 불과했고, 절대빈곤율은 34%³⁾나 되었다. 전체마을

중에 자동차진입로가 있는 마을은 60%수준이었고, 전기가 가설된 마을은 겨우 20%에 불과했다. 또한 상하수도 및 화장실 시설이 제대로 갖추어지지 않아 위생상태 역시 매우 취약하였다. 그러던 것이 새마을운동이 시작되고 10년 만에 전국의 농촌도로 대부분이 정비되었고, 환경개선이 크게 이루어졌으며, 절대빈곤율은 6%⁴⁾ 이하로 낮아진 반면 도시근로자 대비 소득은 103%⁵⁾로 향상되었다. 이러한 외형적인 큰 변화는 새마을운동에 대한 개발도상국의 관심을 충분히 불러일으킬 수 있었다.

그러나 앞에서 제시된 새마을운동의 성과에 대한 회의적인 시각 역시 존재한다. 먼저 새마을운동의 대표적인 성과로 제시되는 소득 증대의 경우, 도시근로자 대비 실질소득의 경우 1970년 74.7%에서 1974년 103.3%로 증가하였으나, 그 이후 지속적으로 감소하여 1980년에는 69.0%까지 하락함으로써 사업이전보다 더 열악한 상황에 놓이게 되었으며, 1970년 대비 1980년 농가소득의 상승분은 13.5배⁶⁾인 데 반해 농가부채의 상승분은 21.2배⁷⁾로 나타났다. 또한 새마을운동으로 환경개선, 사회 인프라 구축으로 농촌사회의 삶의 질이 개선되었다고 하나 1960년대 전반의 이농인구가 100명당 1.3명이었던 데 반해 1970년대 후반의 이농인구는 100명당 3.7명으로 증가하였다⁸⁾.

이렇게 본다면 해외 새마을운동은 어찌 보면 한국 새마을운동의 신화적인 측면에 의존하여 전개되고 있는 것일 수도 있다. 따라서 한국의 새마을운동에 대한 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 특히 한국 새마을운동의 원형을 밝히는 것은 해외 새마을운동의 향후 추진에 있어 어떠한 목표를 가지고 어떤 추진체계를 구성하여 사업을 계획하고 진행할 것인지, 어떻게 주민들의 참여를 이끌어낼 것인가에 관한 해답을 제공할 수

3) 해당 수치는 1967년 농촌의 절대빈곤율로 정기환(2006: 69)을 참고하였다.

4) 1984년 수치

5) 1974년 수치

6) 1970년 농가평균소득은 107,272원이고, 1980년의 농가평균소득은 1,454,888원이다 (KOSIS 국가통계포털).

7) 1970년 농가평균부채는 15,913원이고, 1980년 농가평균부채는 338,465원이다 (KOSIS 국가통계포털).

8) 한홍구의 유신과 오늘 “그 덕에 농민들은 정말 잘~ 살게 됐나요?”(한겨레신문, 2013년 3월 22일자 재인용)

있을 것이다.

2. 선행연구의 경향분석

해외 새마을운동에 관한 선행연구는 2000년대 중후반 이후 급격히 증가하였다. 이러한 현상은 국내의 ODA사업의 양적 증가, ODA 기본원칙에 대한 국제사회의 변화, 그리고 해외 새마을운동 시범사업의 시행 등에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 해외 새마을운동에 관한 연구들은 해외 새마을운동, 새마을운동의 세계화, 새마을운동의 국제화, 새마을운동 ODA 등 다양한 용어를 사용하고 있다. 그러나 그 내용은 한국의 새마을운동을 개발도상국의 지역개발사업으로 이전하는 동일한 대상을 다루고 있으므로 여기에서는 해외 새마을운동으로 통칭하여 포함하였다.

해외 새마을운동에 관한 선행연구는 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫 번째는 해외 새마을운동의 추진전략 및 발전방향에 대한 연구이고, 두 번째 유형은 실제 해외 새마을운동 사례를 분석한 연구이다.

먼저 새마을운동의 추진전략과 발전방향에 대한 연구들은 앞에서 살펴보았던 새마을운동의 네 가지 특성 - 주민들의 참여, 주인의식, 정부의 지원, 의식개혁 등 - 을 강화할 수 있어야 한다는 연구들이 주를 이루고 있다(임경수, 2011; 안현영, 2010; 정갑진, 2009). 좀 더 구체적으로 살펴보면, 소진광·김선희(2011)는 새마을운동의 비교우위는 주민 스스로 가난을 극복하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 지역사회를 재건하는 데 있다고 보고, 주민들의 주인의식을 통해 새마을운동은 추진되어야 한다고 주장한다. 이를 위해서 자생적인 주민조직을 활용하여 주민들의 참여를 이끌어냄으로써 주민들 스스로 지역사회문제를 확인하고, 공동의 목표를 정립하며, 목표 실현수단을 결정하고, 사업비의 일부라도 자체재원을 마련하는 과정이 필요하다고 본다. 또한 주민들의 역량을 강화시키기 위해 사업의 진행단계에 맞추어 준비단계, 동기유발단계, 체득화단계, 역량강

화단계로 구분하여 맞춤형 교육과 훈련을 제공해야 한다고 하였다.

다음으로 해외 새마을운동의 체계화된 추진을 위한 전략을 제시하는 연구들이 있다. 먼저 정우열(2008)은 국내의 인프라 측면에서 상설화된 시스템 구축, 현지사정에 밝은 전문 인력의 양성, 안정적인 기금확보, 홍보를 위한 시설 조성, 새마을운동의 이해를 돕기 위한 국제행사의 추진 등 다섯 가지 전략을 제시하고 있다. 다음으로 임형백(2011)은 ‘새마을운동 전체계의 설립 → 새마을운동의 개발모델로의 개발과 ODA에의 적용 → 현지화 → 신뢰구축 → 개발협력의 안착화 → 산업발전단계에 따른 협력 체계 구축 → 인적 네트워크의 구축 → 민주주의에 대한 지원’에 이르는 8가지 단계별 전략을 제시하였다. 이러한 단계별 전략은 해외 새마을운동이라는 지역개발 프로그램을 보다 장기적이고 종합적으로 시행함으로써 작은 마을단위에서 시작하여 국가 전체로 확장하여 적용할 수 있다는 장점이 있으나 현실적으로 실현가능한지가 문제시된다.

한편, 해외 새마을운동의 성공을 위해서 현지화를 강조하는 연구(임형백, 2011; Edward, 2010; 정기환 외, 2008; 전해황, 2006)도 있다. 새마을운동을 지역개발모델로서 이전하되 이전대상국가나 지역의 환경이나 상황이 각기 다를 수 있으므로 프로그램의 핵심내용은 한국의 새마을운동을 기반으로 하고, 주변적인 것들은 현지 사정에 따라 다양화하자는 것이다. 정준금(2006)에 따르면 정책이전에 있어 개별국가의 능력은 이전의 성패를 가늠하는 중요한 외부요소이다. 그러므로 새마을운동의 현지화에 대한 검토는 성공적인 새마을운동의 이전을 위해서 충분히 논의되어야 할 것이다. 이러한 입장은 정기환 외(2008)의 연구에도 나타난다. 새마을운동이 제대로 기능하기 위해서는 각 국가의 지리적·기후적 차이, 정치·사회·문화적 차이는 물론이고 개별 농촌지역사회가 지니고 있는 지역사회 운영 메커니즘과 협동체제, 지역사회의 자치능력, 그리고 리더십과 의사결정능력 등을 모두 검토해야하며 이러한 내용을 고려하여 한국의 경험을 적용가능 하도록 일반화하는 과정이 필요하다고 본다.

새마을운동을 이전하는 과정에서 이전대상의 제반 상황을 고려하여 현지화가 필요하다는 논의는 이전되는 새마을운동의 핵심이 무엇인가에

대한 새로운 논의를 촉발시킨다. 해외 새마을운동을 위한 새마을운동의 이론화에 대한 필요성에 대해 최영출(2008)은 새마을운동의 세계화를 위해서는 새마을운동 정신의 실천과 지역사회 발전모델로서 새마을학의 정립이 필요하다고 주장하였다. 그러나 이러한 논의에도 불구하고 해외 새마을운동을 위한 이론화 작업은 거의 발견하기 어렵다. 라오스와 캄보디아의 새마을운동 시범사업사례를 사회적 자본과 거버넌스의 관점에서 분석한 소진광(2007b)의 연구정도가 있다고 하겠으나 이 역시 새마을운동의 핵심요소 내지 일반화를 위한 이론화 작업이라고 보기는 어렵다.

해외 새마을운동에 관한 두 번째 연구경향은 실제 진행된 사례를 분석하는 것으로 특정 국가에서 진행된 해외 새마을운동 사례를 선정하여 사업내용을 소개하고 평가함으로써 정책적 시사점을 도출하는 것을 주목적으로 한다.

먼저 전해황(2002)의 연구는 해외 새마을운동의 초기에 진행된 것으로 인도네시아 현지에서 새마을운동의 동향을 파악하고 돌아와 작성된 귀국보고서로 인도네시아 새마을운동에 대한 설명과 함께 현지의 반응을 전하고 있다. 인도네시아 정부는 자국 내에 새마을운동 연수원 건립을 희망하고 있으며, 인도네시아식 새마을운동 전개를 위한 지침서 내지 교본의 제작을 요구하는 등 매우 긍정적인 반응을 보이고 있다. 그러나 새마을운동이라는 동일한 프로그램을 전수하는 데 KOICA와 KDI 2개의 기관이 방문한 데에 대해 사업의 중복 수행으로 인한 혼란에 대해 항의를 표하고 있으며, 새마을운동 내용에 대한 이해부족으로 담당자가 현지 정부를 방문하여 사업비를 지원하는 것에 의문을 제기하는 것으로 나타났다. 여기에서 제시된 시행기관의 중복성 문제, 수원국 측의 새마을운동의 내용에 대한 불명확한 이해 등의 문제는 10년이 지난 지금까지도 꾸준히 제기되고 있다. 동일한 문제를 제기한 대표적인 연구로는 ODA의 분절성 문제를 중심으로 몽골의 새마을운동 사례를 분석한 이종수·권찬호(2011)의 연구가 있다. 이 연구는 특히 여러 지원기관 간의 연계부족과 중복지원에 의한 원조 효율성 저해문제, 새마을교육의 표준화와 전문화 부족 문제와 함께 수원국의 증가에 따른 집중도 미흡 등으로 해외 새

마을운동의 대상국가의 수는 늘어났지만 효과는 낮아지고 있다고 보았다. 또한 이전대상국가의 문화에 적합한 방식으로 새마을운동을 개발하여 이전해야 한다는 현지화의 필요성에 대해서도 언급하고 있다.

한편 이론적 관점에서 진행된 사례연구로는 소진광(2007b)의 연구와 소진광·김선희(2011)의 연구가 있다. 두 연구는 동일하게 UNESCAP의 1차 해외 새마을운동 시범사업의 대상국가인 라오스와 캄보디아를 연구하고 있는데 앞의 연구는 지역사회발전에 있어 사회적 자본과 거버넌스의 역할과 유용성을 밝히고 있다면, 뒤의 연구는 여기에 지속가능성 관점을 추가하여 분석하고 있다. 각각의 관점에 맞추어 내용을 좀 더 살펴보면 먼저 새마을운동을 통해 주민중심의 거버넌스 추진조직이 조직되었고, 주민들이 사업우선순위와 수혜자의 순번을 직접 결정하는 등 의사결정에 의한 거버넌스 추진방식을 도입하는 데 기여했다고 평가하고 있다. 또한 마을 특성별로 사업의 유형이나 성과는 다르지만 사회적 자본의 개념요소인 신뢰, 참여, 연계망, 제도 및 규범 그리고 이타주의의 형성에 기여했다고 본다. 이는 새마을운동이 근면, 자조, 협동이라는 이념적 가치를 실천논리와 결합하고 있기 때문에 세부 사업의 항목과 무관하게 사회적 자본의 개념요소를 충족시킬 수 있음을 확인할 수 있었다고 평가하고 있다. 마지막으로 새마을운동을 통해 환경적 가치의 지속가능성을 회복하고, 협력적 노동으로 마을공동의 문화가 되살아나고 문화적 지속가능성을 회복하는 데 기여하였으며 마을공동의 문제해결을 통해 마을의 확대재생산체계를 구축하는 데 기여함으로써 경제적 지속 가능성을 높였다고 평가하고 있다. 이 두 연구는 새마을운동의 유용성 측면에 있어 거버넌스의 구축과 사회적 자본의 형성, 그리고 지속가능성의 재고라는 현대적인 관점을 설명한다는 데 의의가 있다.

그 밖에 하재훈(2009)의 연구는 지방정부에서 수행된 해외 새마을운동 사례를 분석한 연구로 경상북도의 해외 새마을운동의 현황을 분석하고 있다. 분석의 결과로 전담조직 및 전문인력의 부족, 여타 지역개발프로그램과의 차별화 부족, 예산확보의 문제 등을 한계로 제시하고 있다. 이러한 문제는 일반적으로 지적되는 문제들이지만 해외 새마을운동이 다

른 국가나 국제기구에서 제공하는 지역개발프로그램과의 차별화가 부족하다는 지적은 해외 새마을운동을 한국형 ODA 사업의 모델로 정립하고자 하는 현재의 추세에서 볼 때 매우 중요한 문제이다. 이러한 문제는 몽골 새마을운동 사례를 분석한 노화준 외(2012)의 연구에도 나타난다.

해외 새마을운동에 관한 선행연구를 살펴본 결과 무엇을 이전할 것인가의 문제가 지속적으로 제기되었다. 즉, 지역개발사업으로서 새마을운동의 핵심이 무엇인지, 다른 지역개발사업과의 어떤 차별화된 고유성을 갖는지의 의문이 발생하는데 이는 결국 ‘새마을운동이 무엇인가’에 대한 논의로 귀결된다. 그렇다면 한국의 새마을운동에 대한 기존 연구들은 한국의 새마을운동을 ‘무엇’으로 규정하고 있는지 아래에서 살펴보도록 하겠다.

제 2 절 한국 새마을운동에 관한 선행연구 분석

1. 선행연구의 경향분석

한국의 새마을운동에 대한 선행연구를 살펴보면 대부분의 경우 새마을운동의 특정 측면에 주목함으로써 단편적으로 설명하고 있다는 것을 알 수 있다. 한 측에서는 새마을운동의 성과를 강조함으로써 긍정적인 측면을 부각시키고자 하고, 다른 한 측에서는 특정 정치적 입장에서 새마을운동에 대한 부정적 측면을 주로 언급하고 있다.

먼저 경제적 측면에서의 연구들은 주로 새마을운동의 결과로 농촌지역의 빈곤이 퇴치되었고, 근대화가 이루어졌으며, 경제개발에 기여할 수 있었다는 긍정적인 인식을 보이고 있다(정갑진, 2008; 박진환, 2005; 박섭·이행, 1997; 내무부, 1980a). 몇 가지 연구를 살펴보면 먼저 김준석 외(2006)는 새마을운동은 1970년대 국민경제발전을 가속화시키는데 기여하였다고 평가하였고, 정갑진(2009)은 새마을운동을 통해 한국 농촌은 빈곤을 퇴치하고 농촌 근대화를 이루었다고 평가한다. 새마을운동의 결과로

1970년부터 1980년까지 10년 사이에 농가 호당소득은 26만원에서 270만원으로 10.5배 증가하였고, 생활환경 개선 및 사회인프라 구축으로 인해 삶의 질을 향상시켰다고 본다. 또한 경지정리와 용수개발로 농업생산기반을 크게 향상시켰으로써 경제적으로 큰 성과를 가져왔다고 보고 있다. 이러한 성과에 대해 황연수(2006)는 농민대중의 힘이 사회진보의 계획아래 올바른 방법에 의해 동원될 경우 엄청난 창조력을 발휘할 수 있다는 사실을 간과하여서는 안 될 것이라며 경제적인 측면에서 거둔 새마을운동의 긍정적인 성과를 높게 평가하고 있다.

그러나 한편으로는 새마을운동이 양적성장에는 기여했으나 질적모순을 극복하는 데는 한계가 있다는 부정적 입장(오유석, 2002) 또한 존재한다. 김홍순(2000)은 새마을운동을 통해 농촌의 생활수준은 비약적으로 개선되었으나 이러한 성과가 자주적인 정주공동체로서의 농촌건설로 이어지지 못하였고, 결과적으로 빈농의 압출을 통해 농촌의 분해가 나타났다고 보고 있다.

정치적 측면에서의 연구들은 주로 부정적 측면에서 새마을운동을 다루고 있다. 즉, 당대 정치적 위기 상황에 놓인 박정희 정권이 이를 타개하고자 새마을운동을 통해 농민을 동원하고 농촌사회를 통제하였다는 것이다(김홍순, 2000⁹⁾; 고원, 2006; 김대영, 2004; 전재호, 2003; 아쿠아, 1981). 이러한 입장에서는 새마을운동을 유신체제 안정을 위한 정치적으로 도구, 박정희를 정점으로 한 국가동원체제 등으로 표현하고 있다. 관련된 연구를 살펴보면, 박진도·한도현(1999)은 새마을운동이란 국가 최고지도자가 자신의 정치적 목적 혹은 이념을 달성하기 위해 전체 행정조직을 이용하여 전 국민을 동원한 운동이라고 평하고 있으며, 이용기(2012)¹⁰⁾는 당대 박정희 정권은 정치적 목적을 가지고 새마을운동을 유신과 동일

9) 새마을운동은 발전 프로젝트로서 시작이 되었으나 전개과정에서 수단과 목표가 전도됨으로써 발전 프로젝트로서의 진정한 의미가 퇴색되고 단순한 정치적 동원의 계기로서 활용되었다고 보고 있다. 이러한 정부주도의 강압적이고 획일적인 사업은 결과적으로 농촌의 인구 감소와 농촌 해체로 이어졌다고 본다.

10) 새마을운동은 한 마디로 정의하기 어려운 복잡하고 양면적인 성격을 가지고 있기 때문에 강제성과 자발성, 성공과 실패, 국가의 지도력과 농민의 헌신성 등이 불법적 잣대로 평가하는 것은 무의미한 것일 수 있다고 지적하면서도 새마을운동은 신화라고 표현함으로써 부정적 입장을 견지하고 있다.

시함으로써 농촌주민을 동원하였다고 보고 있다. 이러한 입장은 조희연(2004)의 연구에서도 일관되게 나타나고 있다. 박정희 정권은 도시지역의 저항운동의 확산과 이로 인한 정권에의 동의의 축소를 보완하기 위한 지배블록의 전략으로 강압성을 전면화하였으며, 새마을운동은 강압의 전면화와 민중의 주체화라는 1970년대 시대상황 속에서 박정희 정권이 전개한 개발주의적 동원의 일환이었다는 것이다.

그러나 새마을운동을 긍정적으로 평가하는 측에서는 새마을운동은 최고정책결정권자인 박정희대통령이 제창하고, 지속적인 관심을 가지고 사업을 독려함으로써 지역개발정책으로 상당한 성과를 거둘 수 있었다고 설명하기도 한다(노화준, 2012b; 황연수, 2006). 즉, 새마을운동에 대한 박정희대통령의 적극적인 개입에 대해 한 측에서는 정치적 동원이라고 평가한다면, 한 측에서는 리더십이라고 설명하고 있다.

한편 새마을운동에 관한 정치적 측면의 논의는 농촌주민의 참여의 자발성에 대한 논의로 이어진다. 즉, 새마을운동 과정에서 나타난 주민들의 참여가 정부의 강압에 의한 동원이었는지 아니면 자발적인 선택에 의한 것이었는가의 문제이다.

먼저 전자의 입장을 취하고 있는 연구를 살펴보면, 한국농어촌사회연구소(1989)는 중앙정부가 농민의 정치의식을 약화시키기 위해서 의도적으로 농민의 자발성을 무시했으며, 강제적인 방법으로 새마을사업을 행했다고 주장하고 있다(박섭·이행, 1997: 49 재인용). 이러한 입장은 사업을 진행했던 내무부와 새마을운동중앙회의 자료에도 나타난다. 내무부(1980a)는 새마을운동이 정부 주도로 추진된 면이 많았다는 것을 인정하고, 그 결과 주민들에게 의타성과 수동적 자세를 길러주었으며, 주민들의 자발성과 창의성이 저해되었다고 평가하고 있으며, 새마을운동중앙회(1998)는 개발독재란 이름의 부작용과 비용이 따랐다고 평하고 있다. 즉, 정부주도의 사업전개, 하향식의 획일적 운동, 형식의 비민주성 등으로 인해 사업추진 상의 문제는 물론이고 주민들의 의타심과 수동적 자세를 조성하였다고 보고 있다. 한편 조희연(2004)의 연구는 새마을운동 초기에는 위로부터의 동원의 성격과 함께 농민의 자발적인 측면이 함께 나타났

으나 새마을운동이 확장되는 과정에서 위로부터의 작위성과 동원성이 강화되었다고 본다.

그러나 후자의 경우는 농촌주민들의 자발적인 참여를 강조하고 정부의 역할은 주민들의 참여를 독려하고, 지원하는 데 있었다고 본다¹¹⁾. 박섭·이행(1997)은 새마을운동의 마을단위에서 추진되는 구체적인 사업은 주민들이 총회¹²⁾를 통해 직접 선정하였고, 선정된 내용을 토대로 읍면을 통해 군에 지원 요청을 하면 군이 심사를 한 후 다시 읍면을 통해 마을에 지원을 하는 방식으로 이루어짐으로써 새마을운동에 있어 주민들이 직접적이고 중요한 역할을 하였으며, 정부의 역할은 지원에 그치고 있다고 보고 있다. 주민들의 노력동원의 경우 반대급부가 없었다는 측면에서 기존의 부역과 달리 자발적이었다는 견해(권태준·김광웅, 1981), 1972년에 행해진 전년도 실적에 대한 평가에 따라 정부의 자재지급 대상에서 탈락한 마을 중 6,108개의 마을이 자발적으로 운동에 참여하겠다고 성명을 냈다는 사실(長峯晴夫, 1988; 김홍순, 2000: 30 재인용) 등은 주민들의 자발적인 참여를 뒷받침하는 근거로 제시되고 있다.

이와 같은 주민들의 자발적인 참여는 정부의 유인제공자로서의 역할이 있었기에 가능했다는 연구가 있다. 정부는 유인제공자로서 농민들이 자조적인 노력을 기울일 수 있는 기반을 마련해 주고, 결과가 성공적일 경우 충분한 보상을 제공해 주는 역할을 담당했다는 것이다(김준석 외, 2006). 특히 전체 마을을 기초, 자조, 자립의 세 단계로 구분함으로써 농민들로 하여금 경쟁의식을 갖도록 하였고, 이것이 자기마을의 명예와 발전을 위해 농민들이 자발적으로 사업에 참여하도록 하는 기제로 작용했

11) 새마을운동에의 주민들의 자발적인 참여에 대한 견해는 현재 활발하게 논의되고 있는 해외 새마을운동의 핵심요소 중의 하나이다. 예를 들어 손혁상·장지순(2008)은 새마을운동이 가지는 주요한 가치, 즉 동기부여를 통한 자생적 발전 모델, 농촌지역 빈곤퇴치, 상향식 접근과 하향식 접근의 조화 등은 개발도상국에 시사하는 바가 크다고 보고, 이러한 새마을운동의 내용은 일방적인 지원중심의 ODA의 한계를 극복할 수 있는 새로운 접근방법으로서의 가능성도 높다고 평가하고 있다.

12) 임문순 외(1976)는 주민들이 필요에 의해 자율적으로 개최한 마을총회의 60% 이상이라는 조사결과를 운동이 갖는 자발성의 증거로 제시하고 있다(김홍순, 2000 재인용).

다고 본다(한병진, 1995).

새마을운동에 대한 이러한 양극단적인 입장은 여전히 차이를 좁히지 못하고 있고, 그러다보니 한국의 새마을운동이 무엇인지에 대한 이해를 돕기에는 한계가 있다. 이러한 상황에서 최근에는 기존의 양극단적인 입장을 벗어나 새마을운동에 대한 새로운 접근방식을 사용한 연구들이 시도되고 있다. 이러한 연구들로는 새마을운동을 거버넌스형 지역개발사업으로 보는 연구(엄석진, 2011b; 호세전, 2010; 소진광, 2007a), 새마을운동에 관한 국민의 인식에 관한 연구(이정주, 2011), 지방공무원들의 역할에 초점을 둔 연구(엄석진, 2011a), 여성의 역할에 중점을 둔 연구(최인이, 2008), 새마을운동의 정책적 재설계와 발전적 평가에 관한 연구(노화준, 2010a) 등이 있다. 이러한 연구들은 새마을운동에 관한 이해를 증진시키는 데 기여하였다는 장점이 있으나 여전히 새마을운동이 무엇인가에 대한 명확한 답을 제시하지 못하고 있는 실정이다. 특히 개발도상국을 대상으로 이전되는 해외새마을운동의 경우 지역개발사업의 일환으로 이루어지기 때문에 새마을운동의 정책적인 측면에서의 연구가 필요하지만 이러한 접근법은 거의 전무한 상황이다.

2. 한국 새마을운동의 원형에 관한 선행연구 분석

앞에서 살펴본 바와 같이 한국의 새마을운동에 관한 논의는 활발하게 진행되었으나 새마을운동이 무엇인가, 다시 말해 새마을운동의 원형(prototype)에 대한 연구는 미진한 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 연구가 전혀 없었던 것은 아니다.

먼저 새마을운동 원형이라는 용어는 고병호 외(1990), 박영호 외(2009), 전상인(2010) 등에서 언급되고 있다. 그러나 이들의 연구에서는 새마을운동의 국제화와 관련하여 새마을운동 원형에 대한 시기와 대상에 대해서만 언급하고 있을 뿐 용어에 대한 명확한 정의와 구체적인 내용에 관해 다루고 있지는 않다(권령민, 2011). 다만 한국 새마을운동의 원형은

1970년대 농촌지역에서의 새마을운동에서 찾아야 한다는 데는 의견을 같이 하고 있다.

새마을운동의 원형을 찾기 위한 연구는 새마을운동의 이론화 내지는 원형의 탐구라는 측면에서 진행되었다. 새마을운동의 원형에 대한 연구는 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

표 1 새마을운동 원형에 관한 연구

연구자	내용
박준호 (1972)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구목적 : 이념지향과 이론적 제문제 ◆ 정치적 측면, 경제적 측면, 사회적 측면, 정신적 측면 ◆ 이념적 모형
박기영 (1976)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구목적 : 새마을운동에 대한 이론화 작업 ◆ 새마을운동의 성격과 발전과정 ◆ 새마을운동의 수행체계 분석 ◆ 새마을운동의 사업구조와 성과 분석
최양부 (1978)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구목적 : 새마을운동의 객관적 실체 파악(이론화)을 위한 분석의 틀 제공 ◆ 새마을운동에 대한 연구에서 포함되어야 할 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 추진주체 - 가치체계, 개혁의 대상과 정책 목표 - 정책수단과 구체적인 사업계획 - 집행과정에서의 구조적 모순의 파악 - 발전과정과 논리의 수정
이방환 (1979)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구목적 : 새마을운동의 이론적 접근 ◆ 새마을운동의 의의 : 경제적, 사회적, 정치적 의의 ◆ 새마을운동의 역사적 배경 ◆ 새마을운동의 이념과 목표 ◆ 새마을운동의 특질 ◆ 개발이론과 새마을운동
권령민	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구목적: 새마을운동의 원형 탐색

(2011)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 새마을운동의 구성요소 <ul style="list-style-type: none"> - 기초: 새마을운동 정신(근면, 자조, 협동) - 목표: 이념(조국근대화) - 추진주체, 추진조직, 추진전략, 추진사업, 자원, 평가 ◆ 구성요소 간의 역할과 메커니즘 분석
노화준 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 연구목적: 새마을운동의 이론화 ◆ 발전전략으로서의 통합시스템모형 제시 ◆ 결과지향적 자원관리 ◆ 복잡성 이론에 근거한 조직시스템 간의 상호작용 ◆ 행위주체들 간의 상호작용

자료: 권령민(2011: 15-16)을 수정보완.

위에 제시된 몇 가지 연구의 구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 최양부(1978)는 새마을운동이 무엇인가에 대한 대답은 개인의 인식에 따라 다양하지만 연구자들의 지속적인 가설적 원형¹³⁾을 제시하고, 이를 실증적으로 검증하여 수정작업을 거친다면 새마을운동의 원형을 찾을 수 있다고 본다. 새마을운동의 원형을 설명하기 위해서는 ① 추진주체, ② 가치체계 및 개혁의 대상과 정책 목표, ③ 정책수단과 구체적인 사업계획, ④ 집행과정에서의 나타난 구조적 모순의 파악 ⑤ 사업의 발전과정에서의 논리의 수정 등의 내용을 포함해야 한다고 제시하고 있다. 가장 최근의 연구로는 노화준(2012b)의 연구가 있다. 노화준(2012b)은 새마을운동의 계획과 집행과정을 행위주체, 발전전략, 사업관리, 리더십 등의 다양한 측면에서 분석함으로써 새마을운동의 이론화를 시도하고 있다. 이 연구는 특히 다양한 행위자들 간의 상호작용, 발전전략으로서의 통합시스템모형의 제시, 새마을사업의 계획과 예산, 집행과 평가를 연계한 결과지향적 관리적 관점, 복잡성이론에 근거한 두 가지 조직시스템 간의 상호작용 등 새마을운동의 과정에서 나타나는 동태적인 측면에 관한 다양한

13) 본문에서는 객관적 실체라는 용어를 사용하고 있으나, 본 논문에서 사용하는 용어인 원형과 동일한 의미에서 사용되고 있으므로 여기에서는 원형이라는 용어로 대체하여 서술한다.

이론적 틀을 제공하고 있다. 이러한 연구들은 새마을운동의 체계를 분석하고, 분석을 위한 틀을 제공하며, 중요한 구성요소들을 도출할 수 있게 함으로써 새마을운동의 원형을 구성하는 데 도움을 주고 있다.

이러한 상황에서 새마을운동의 원형을 탐색하는 권령민(2011)의 연구는 큰 의미가 있다. 이 연구는 새마을운동의 원형이라는 용어를 직접적으로 사용한 최초의 연구로 기존의 연구를 토대로 하여 구성요소를 선정하고, 이 구성요소들 간의 상호관계를 분석하였다. 구체적으로 새마을운동의 기초가 되는 새마을정신(근면, 자조, 협동)과 새마을운동의 이념이자 목표로서의 조국근대화, 그리고 이를 실현하기 위한 6개의 기둥으로 추진전략, 추진주체, 추진조직, 추진사업, 재원, 평가를 구성요소로 하고 있다. 이 연구의 특이한 점은 대다수의 연구가 새마을운동의 원형을 1970년대에서 찾고 있는 데 반해 대상시기를 새마을운동의 초기로 기반 조성단계인 1970년부터 1973년에 국한시키고 있다는 점이다. 그는 새마을운동이 초기의 농촌개발사업에서 1970년대 중반이후 국민운동으로 발전됨으로써 그 성격이 변화했다고 보고 있다. 따라서 사업초기 이데올로기나 프로그램 및 행동지침이 명확하지 않은 상황에서 가능성을 타진하고, 문제를 토론하는 단계인 1973년까지의 시기가 새마을운동의 원형을 파악하는 데 적합하다고 보고 있다. 이 연구는 새마을운동의 원형을 탐색하는 최초의 연구로서 의미가 있으나 원형이라는 용어를 사용하고 있을 뿐 기존 연구들의 분석내용과 크게 다르지 않다는 한계가 있다. 그 결과 1970년대 새마을운동의 원형을 충분히 설명할만한 모형이나 분석틀을 제시하지 못하였고, 여전히 새마을운동의 원형이 무엇인가에 대한 답을 제시하지 못하고 있다.

제 3 절 정책이전에 관한 이론적 논의

1. 정책이전의 개념: 유사개념과의 비교

당면한 정책문제를 해결하기 위해 다른 국가나 정부의 정책사례를 참고하는 것은 새로운 일이 아니다. 그러나 20세기 후반 정보통신기술의 급속한 발전과 세계화의 추세, 그리고 국제기구와 초국가기업의 위상과 영향력의 강화 등은 이러한 현상을 더욱 가속화시켰다. 이러한 상황에서 Dolowitz(1996)에 의해 정책이전(policy transfer) 개념의 이론화가 시도되었고, 이후 유사개념인 교훈도출(lesson-drawing), 정책확산(policy diffusion), 정책수렴(policy convergence) 등과의 비교연구와 정책이전 이론을 적용한 사례연구를 통해 이론을 구축하고 있다.

정책이전이란 어떤 정치체계의 정책, 제도, 아이디어 등이 다른 정치체제로 원용되는 과정으로 정의된다(Dolowitz & Marsh, 1996: 344). 즉, 당면한 정책문제를 해결하기 위해 다른 국가나 정부로부터 적합한 정책이나 제도 등을 가져오는 것을 의미한다. 이렇게 함으로써 개별 국가는 새로운 문제의 해결책을 직접 찾기 위해 많은 비용을 지불하고 높은 위험을 감수해야 하는 상황을 벗어날 수 있고, 비교적 단기간에 문제해결책을 제시할 수 있다는 장점이 있다.

정책이전의 개념은 교훈도출, 정책확산, 정책수렴 등 국가 간 또는 정부 간 정책이나 제도의 이전 및 확산 경향을 설명하는 유사한 개념과의 비교를 통해 더욱 명확해진다.

먼저 교훈도출(lesson-drawing)이란 정책문제의 해결을 위해 다른 정부에서 시행된 정책에서 교훈을 획득하는 과정으로, 여기서 교훈이란 해당 정책의 도입결과에 대한 미래지향적인 평가가 포함되어 있다(Rose, 1993: 27). 즉, 다른 정부의 정책을 도입함으로써 예상되는 결과를 평가하고, 이를 통해 자발적으로 정책을 이전하는 것을 의미한다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 정책이전은 이러한 자발적인 정책이전은 물론이고 국제기구의 압력이나 협약 등에 따른 강제적인 정책이전을 포함하고 있

어 교훈도출개념은 자발적 정책이전이라는 부분적인 개념으로 이해할 수 있다.

정책확산(policy diffusion)은 특정지역의 정책이 경계를 넘어 다른 지역에서도 채택되는 경우와 특정정책의 정책대상 집단의 범위가 확대되는 경우를 포함하는 개념이다(정준금, 2006: 56). 정책확산과 정책이전은 정책이 정치체제의 경계를 넘어서 확산된다는 점에서는 유사하지만 정책이전이 이전과정에서의 정치적 역동성을 중시하는 데 반해 정책확산은 공간적인 인접성과 사회경제적 요인 등과 같이 확산에 유리한 지리적·구조적 특징에 초점을 둔다(Freeman & Tester, 1996: 9; 정창호 외, 2011: 33 재인용)는 차이가 있다.

마지막으로 정책수렴(policy convergence)을 정책이전 개념과 비교할 때 양자 간의 가장 큰 차이점은 정책이전이 과정에 초점을 맞추고 있는데 반해 정책수렴은 정책이 유사해지는 결과와 관련된 개념이라는 점이다. 즉, 정책이전은 정책수렴을 가져오는 하나의 과정이라고 볼 수 있다.

표 2 정책이전의 유사개념과의 비교

	정책이전 개념과의 비교
교훈도출	자발적인 정책이전 개념만을 의미
정책확산	확산에 유리한 지리적·구조적 특징에 초점
정책수렴	정책이 유사해지는 결과를 의미

위에서 논의한 내용을 토대로 정책이전의 개념을 보다 자세히 정리 하면 다음과 같다. 먼저 정책이전은 정부 영역간의 정책이동을 의미한다. 정책의 하위개념 속에는 프로그램, 정책아이디어, 이념, 태도와 문화적 가치, 행정계획 등이 모두 포함된다(정준금, 2006: 57). 다음으로 정책이전의 과정 그 자체를 중요하게 생각한다. 특히 정책이전 과정에는 능동적인 이전주체가 있다고 보고 이전주체가 누구인지, 이전과정에서 어떠한 역할과 행동을 하는가의 과정분석을 중요시한다. 마지막으로 정책이전의 형태와 결과는 주체와 대상, 목적, 내용 등에 따라 다양하게 나타난

다. 따라서 유사개념들이 정책이동의 결과를 설명하는 종속변수로서의 성격이 강한 데 반해 정책이전은 정책결과에 영향을 미치는 중요한 독립 변수가 될 수 있다(Dolowitz, 2000a: 5-6; 정준금, 2006: 57; 이찬구, 2007: 30-31 재인용).

2. 정책이전의 요소

가. Dolowitz & Marsh Model

정책이전의 과정에 따라 최종적으로 결정되는 정책의 내용과 성공여부가 달라질 수 있기 때문에 정책이전과정을 종합적으로 분석하기 위한 분석틀이 필요하다. 정책이전의 이론화를 시도한 Dolowitz는 1996년 Marsh와 함께 Dolowitz & Marsh Model 이라는 정책이전의 분석틀을 제시하였고, 2000년에 이를 다시 발전시켰다. 정책이전을 분석하기 위한 요소로 ① 정책이전의 동기는 무엇인가? ② 누가 정책이전을 추진하는가? ③ 무엇이 이전되는가? ④ 이전의 원천은 어디인가? ⑤ 어느 정도 이전되는가? ⑥ 이전의 저해요인은 무엇인가? ⑦ 정책이전은 어떻게 확인되는가? ⑧ 정책이전의 실패원인은 무엇인가? 등 8개의 질문에 대해 답을 제시하고 있다. 이를 대략적으로 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

표 3 Dolowitz & Marsh(2000)의 정책이전 분석틀

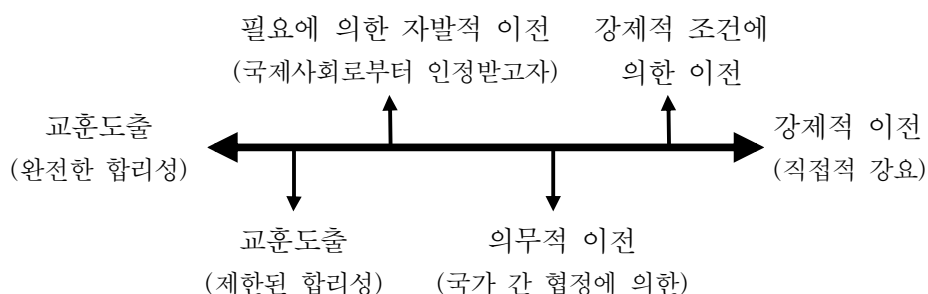
	내용
이전동기	자발적 이전부터 강제적 이전까지의 연속체계
이전주체	정치인, 관료, 정당, 이익집단, 정책혁신가, 컨설턴트, 전문가집단, 초국가기업, 국제기구
이전내용	정책목표, 정책내용, 정책도구, 프로그램, 제도, 이념, 아이디어와 태도, 교훈

이전원천	국가 간, 국가 내
이전정도	복사(copying), 모방(emulation), 조합(mixture), 영감(inspiration)
저해요인	정책복잡성, 기존정책, 언어 구조화된 제도적 특성(이념, 문화, 기술수준, 경제수준 등)
확인방법	미디어, 언론, 학술논문, 학술회의, 모임, 발표문
실패원인	불충분한 정책이전, 불완전한 정책이전, 부적절한 정책이전

자료: Dolowitz & Marsh(2000: 9).

위에서 제시된 분석들에서 중요한 요소 몇 가지를 좀 더 자세히 살펴보자. 먼저 정책이전의 동기는 다음 <그림 1>과 같이 자발적 이전부터 강제적 이전까지의 연속체계를 구성하고 있다. 좌측 끝에는 완전한 합리성을 전제로 한 교훈도출로 외국의 정책이 당면한 문제해결에 있어 적합성과 실현가능성이 높다고 판단될 때 자발적으로 정책이전을 선택하는 경우이다. 반대편 끝에는 직접적 강요에 의해 이전대상국의 의지와 무관하게 강제적으로 정책이전이 이루어지는 경우를 의미한다. Dolowitz & Marsh는 실제 정책이전이 이루어지는 다양한 요인을 고려하여 양극단을 중심으로 하여 강제성이 높은 순으로 강제적 조건에 의한 이전, 의무적 이전, 필요에 의한 자발적 이전, 교훈도출(제한된 합리성)의 순으로 제시하고 있다. 여기서 강제성은 국제기구와의 참여, 국가 간 협정의 체결 등에 의해 발생한다.

그림 1 정책이전 동기의 스펙트럼



자료: Dolowitz & Marsh(2000: 13).

정책이전의 동기를 이와 같이 연속체로 이해하는 것은 정책이전 과정을 이해하는 데 매우 유용하다. 정책이전의 동기를 단순히 자발적이나 강제적이나에 고정하지 않고 정책이전의 과정동안에 나타나는 양상을 제대로 파악할 수 있게 해주고, 이전주체들마다 서로 다른 이전동기를 가지고 있는 경우 분석을 용이하게 한다.

두 번째는 정책이전의 주체로 대표적으로 정치인, 관료, 정당, 이익집단, 정책혁신가, 컨설턴트, 전문가집단, 초국가기업, 국제기구 등이 있다. 이들은 다양한 경로로 정책이전에 개입할 수 있고, 어떤 행위자가 정책이전과정에서 적극적으로 활동하는가에 따라 정책이전의 효과가 상이하게 나타난다(김태언, 2012: 20).

세 번째는 정책이전의 내용이다. 무엇이 이전되는 가는 정책이슈나 상황에 따라 다르겠지만 Dolowitz & Marsh(2000)는 정책이전의 대상으로 정책목표, 정책내용, 정책도구, 프로그램, 제도, 이념, 아이디어 및 태도와 개념, 그리고 부정적 교훈 등 8가지를 제시하고 있다. 특히 기존에 제시된 모델에서는 정책과 프로그램을 구분하지 않았으나 여기에서는 프로그램을 정책실현을 위한 구체적인 실천항목으로 보고 정책과 구분하고 있다.

네 번째는 정책이 이전되는 정도에 따라 네 가지 단계로 나뉜다. 복사(copying)는 가장 좁은 의미의 정책이전으로 직접적이고 완전한 형태의 이전을 의미하고, 모방(emulation)은 정책의 주요이념이나 사상을 이전하는 것을 말한다. 조합(combination)이란 여러 개의 정책을 혼합하여 이전하는 것이고, 영감(inspiration)은 다른 정부의 정책의 영향을 받되 이를 창조적으로 변형한 형태의 이전을 의미한다(Rose, 1993: 30). 정책이전의 정도는 정책이전주체가 누구인지, 정책이전이 정책결정과정의 어느 단계에서 이루어지는가에 따라 달라진다(Dolowitz & Marsh, 2000: 13).

다섯 번째는 정책이전의 실패원인에 대한 설명이다. 정책이전의 결

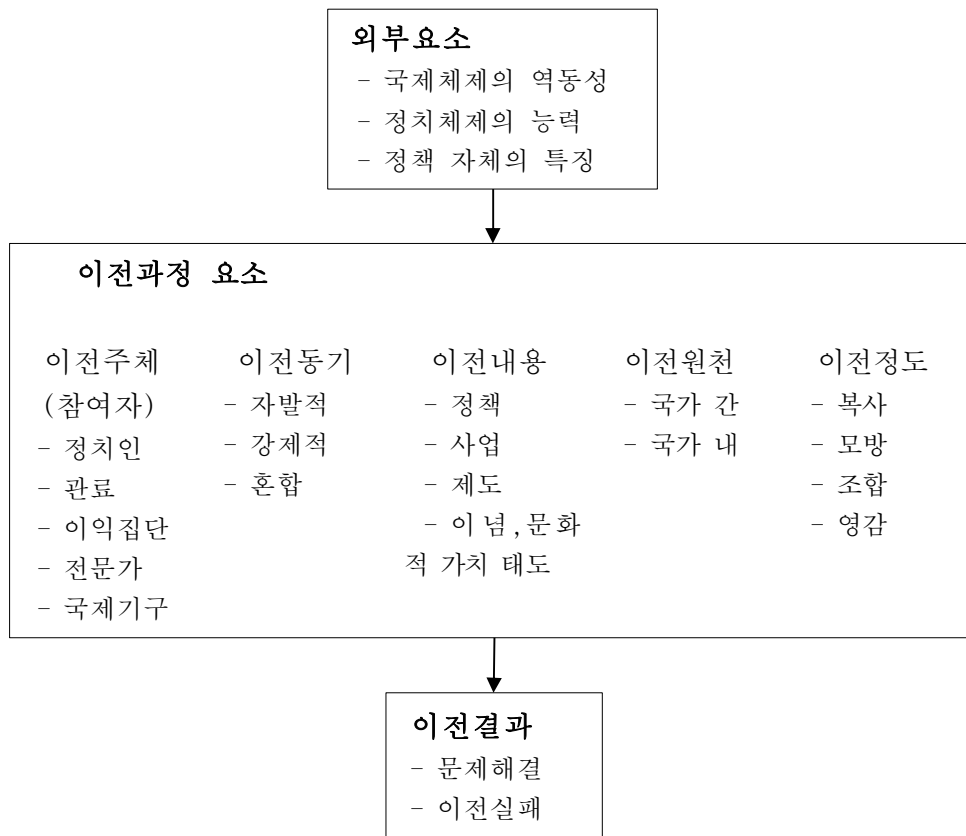
과로 해당 정책문제를 해결할 수도 있으나 반대로 정책목표를 달성하지 못하고 실패하는 경우도 발생한다. Dolowitz & Marsh(2000: 17-20)는 정책이전이 실패하는 원인으로 정책의 내용, 운영방식 등에 대한 정보가 부족한 상태에서 이전하는 불충분한 이전(uninformed transfer)과 정책의 성공을 좌우하는 핵심요소가 이전되지 않은 불완전한 이전(incomplete transfer), 그리고 이전국과 이전대상국 간의 정치·경제·사회·문화적인 측면에서의 맥락 차이를 고려하지 않은 채 이전된 부적절한 이전(inappropriate transfer) 등 3가지를 제시하고 있다. 이러한 요소는 역으로 정책이전이 성공하기 위해서는 충분한 이전과 완전한 이전, 그리고 적절한 이전이 이루어져야 함을 시사한다.

이상을 핵심내용으로 하는 Dolowitz & Marsh Model은 정책이전과정을 분석하는 데 유용한 분석틀을 제공하고 있다는 데 의의가 있으나 개념을 하나의 이론으로 발전시키거나 실제 다른 나라의 정책을 이전하고자 하는 경우에 있어 유용한 조언을 주는 데는 한계가 있다. 먼저 제시되고 있는 구성요소 간에는 구분이 용이하지 않기 때문에 실제 정책이전 과정에서 이를 구별해내는 것은 결코 쉽지 않다. 또한 제시된 모형은 구성요소들 간의 인과관계를 제시하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다 (James & Lodge, 2003). 즉, 정책이전의 과정에서 각각의 요소들은 서로 간에 영향을 미치고, 결과적으로 최종산출물인 이전된 정책에도 영향을 미치게 될 것이나 이러한 내용을 분석하지 못하고 있다.

나. 정준금의 수정모형

정준금(2006: 59)은 정책이전과정을 분석하고 이것이 정책결과에 미치는 영향을 파악하기 위한 분석틀을 구성하기 위해서는 상대적으로 광범위한 분석틀이 필요하다고 보고, Dolowitz & Marsh Model의 이전과정 5개 요소에 3개의 외부요소를 포함한 수정모형을 제시하였다.

그림 2 정준금의 수정된 정책이전 분석틀



자료: 정준금(2006: 61)을 수정.

<그림 2>에 제시된 정책이전에 영향을 미치는 외부적 요소들은 상황에 따라 정책이전을 촉진하기도 하고, 때로는 저해하기도 한다. 각 요소들의 구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 첫 번째 외부요소는 국제체제의 역동성이다. 정보통신의 급속한 발전과 세계화로 인한 국가 간 경제, 정치, 사회적인 연계의 확대는 국가 간 정책이전을 촉진시키고 있다.

두 번째 외부요소는 개별국가의 능력으로 개별국가가 가진 정치, 경제, 사회, 제도적 능력이 정책이전에 영향을 준다는 것이다. 여기에는 이익집단 등 관련조직의 유무와 이들의 여론에의 영향력, 개별국가의 국내적 요인 또한 포함된다. 이러한 개별국가의 능력요소는 상황에 따라 정

책이전을 촉진하기도 하고, 저해하기도 한다.

마지막 외부요소는 정책이전 대상정책의 특성으로 이는 정책이전의 속도와 패턴에 영향을 미치는 중요한 요소임에도 불구하고 그동안 중요하게 다뤄지지 않았다고 정준금(2006)은 설명한다. 구체적으로 정책의 이전가능성에 영향을 미치는 정책의 특성은 ① 내재하는 정책문제의 구조, ② 관련된 기존 정책과의 양립가능성, ③ 정치적 실현가능성 등 3가지를 제시하고 있다. 이 역시 정책이전을 촉진 혹은 저해하는 요인이 되는 데 이 경우는 특히 정책이전을 저해하는 요인으로 작용될 여지가 크다고 보여진다.

정준금의 수정모형은 Dolowitz & Marsh Model에 정책이전에 있어 중요한 외부요소를 포함함으로써 정책이전의 결과를 설명하는 데 있어 좀 더 종합적이고 다양한 설명을 가능하게 했다는 데 의의가 있다. 특히 특정 외부요인에 의해 정책이전이 촉진되거나 저해되는 현상을 설명할 수 있고, 정책이전의 정도를 결정하는 선행요인으로도 제시할 수 있다.

그러나 여전히 정책이전과 정책결과 간의 인과관계를 명확하게 제시하지 못하고 있다는 단점이 존재한다. 이에 대해 정준금(2006: 75)은 제시된 분석틀을 바탕으로 어떤 요인의 영향으로 특정한 정책이전 결과를 초래하였는지를 유추하는 것이 가능할 것이고, 향후 정책이전에 관한 사례연구가 축적된다면 정책이전의 영향요인에 대한 귀납적인 분석틀을 작성하는 것이 가능할 것이라고 보고 있으나 이 역시 쉽지 않은 상황이다.

3. 정책이전 이론의 한계와 새마을운동의 적용

개별정부가 당면하는 정책문제는 유사하기 마련이다. 따라서 유사한 문제해결에 성공을 거둔 정책이 있다면, 이러한 정책은 국가나 지역의 경계를 넘어서 다른 정부에서 검토되어 채택되기도 한다. 새마을운동의 국제화는 개발도상국을 대상으로 한 공적개발원조(ODA)의 일환으로 이루어지고 있다. 2000년대 들어 ODA 지출이 확대됨에 따라 여타의 선진

국들의 ODA와는 다른 한국의 개발경험을 토대로 한 한국형 모델을 정립하고자 많은 논의가 있어왔고, 이러한 과정에서 새마을운동은 한국형 지역개발프로그램으로 인식되고 있다. 일반적인 ODA사업과 달리 새마을운동은 한국의 특정 정책을 개발도상국에 이전하는 것을 내용으로 한다.

새마을운동의 국제화는 한국적 필요에 의한 것도 있지만 한편으로는 1970년대 한국의 새마을운동의 성공적인 경험을 전수받고자 하는 개발도상국의 요구에 의해서도 진행되고 있다. 한국의 새마을운동은 당시 농촌사회가 직면한 다양한 문제들을 해결하기 위한 정부의 정책이었고, 현재 많은 개발도상국이 당시 한국과 유사한 문제를 해결하기 위해서 새마을운동의 도입을 희망하고 있다고 할 때 이는 정책이전의 사례라고 볼 수 있다.

그러나 정책이전 이론은 정책이전의 과정에 초점을 맞추고 있고, 그에 따라 정책이전 이론의 사례연구 또한 Dolowitz & Marsh(2000)가 제시한 분석틀을 가지고 정책이전의 과정을 중심으로 분석하고 있다. 따라서 기존 연구들은 정책이전 과정에만 초점을 맞추고 있어 정책이전의 결과로 나타난 정책이 본래의 정책과 어떤 차이가 있는가는 제대로 규명하지 못하고 있다. 정책이전을 통해 원하는 정책목표를 달성하기 위해서는 이전된 정책이 본래의 정책을 제대로 반영하고 있는지에 대한 연구가 필요함에도 불구하고 이러한 연구는 거의 없는 실정이다. 또한 기존의 사례연구는 개별사례별로 접근하고 있어 각각의 변수가 정책이전과정에서 어떠한 영향을 미쳤다는 설명이 제시될 뿐이고, 실제로 각각의 변수가 정책결정에 상이한 영향을 미치는 지에 관한 비교연구 또한 부족한 상황이다.

본 연구는 새마을운동의 원형과 변형에 관한 종합적인 분석을 통해 정책이전 사례연구들의 이러한 한계를 보완하고 정책이전에 대한 이해의 폭을 확장시키고자 한다. 먼저 새마을운동의 원형을 정책의 구성요소를 중심으로 탐색하고, 이를 개발도상국에 이전된 새마을운동의 변형과 비교분석함으로써 이전되는 정책의 원형과 변형 간에는 어떠한 차이가 발

생하는지 살펴보고자 한다. 또한 새마을운동이라는 하나의 정책이 이전 주체와 정치·사회·문화적 맥락이 상이한 국가에 이전된 결과로서의 최종 정책을 비교분석함으로써 기존의 정책이전 이론에서 설명하고 있는 여러 가지 변수들이 실제로 정책결정에 상이한 영향을 미치는 가를 실증적으로 분석할 것이다. 이와 같이 기존의 정책이전 사례연구에서 시도되지 않았던 정책이전의 원형과 변형 비교, 동일정책을 대상으로 한 여러 개의 정책이전 사례 비교 연구 등을 수행함으로써 정책이전 사례연구의 폭을 확장시키고자 한다.

제 4 절 연구의 흐름

새마을운동에 관한 선행연구를 살펴본 결과 다음과 같은 연구경향을 찾아볼 수 있었다. 먼저 한국의 새마을운동에 관한 연구는 주로 새마을운동에 대한 평가를 중심으로 이루어지고 있어 연구에 따라 상이한 입장을 나타내고 있었다. 그에 반해 해외 새마을운동에 대한 연구는 새마을운동의 개발도상국에의 이전에 대한 긍정적인 시각을 바탕으로 하여 사례 분석 내지는 활성화 방안을 모색하는 연구가 주를 이루고 있었다.

새마을운동이 1970년대 한국의 지역개발정책에 그치고 있는 것이 아니고 2000년대에 들어 개발도상국을 대상으로 활발하게 이전되고 있는 상황에서 기존의 연구로는 새마을운동이란 무엇인가, 무엇을 이전해야 하는 가를 제대로 설명하고 있지 못하다.

따라서 본 연구는 이에 대한 해답을 제시하기 위하여 새마을운동의 원형을 정책의 구성요소를 중심으로 탐색하고, 라오스와 캄보디아의 새마을운동 사례를 원형과 비교분석하고자 한다. 이를 통해 해외 새마을운동이 한국 새마을운동의 원형을 얼마나 제대로 반영하고 있는지, 향후 새마을운동의 세계화를 위해 어떠한 점을 고려해보아야 하는 가에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

구체적인 연구의 흐름은 다음과 같다. 첫째, 새마을운동의 원형을 정

책의 구성요소를 중심으로 탐색한다. 새마을운동에 대한 많은 연구가 진행됨으로써 새마을운동에 대한 이해를 확장시켜왔으나, 정책적인 측면에서의 연구는 거의 이루어지지 않았다. 새마을운동이 일종의 지역개발정책이었고, 개발도상국에 이전되는 새마을운동 역시 지역개발프로그램의 일환으로 이루어지고 있기 때문에 본 연구에서 탐색하고자 하는 새마을운동의 원형은 정책적인 구성요소로 이루어지는 것이 바람직하다고 보인다.

기존의 연구를 토대로 하여 중요한 정책구성요소로 정책목표와 이를 달성하기 위한 세부사업유형, 주체의 역할과 주체 간의 관계, 그리고 정책을 운영하기 위한 정부의 관리전략 등 3가지 요소를 선정하고 구체적인 분석을 진행하였다. 분석대상의 시기는 새마을운동이 시작되고, 정책의 추진체계가 구성되고, 정책수행방식과 관리방식, 그리고 평가체계 등이 구체화된 1970년부터 1974년으로 한정한다.

이렇게 구성된 새마을운동의 원형을 개발도상국에 이전된 해외 새마을운동이 제대로 반영하고 있는지 살펴보기 위해 라오스와 캄보디아 2개 국가의 사례를 비교분석하였다. 선정된 2개 국가는 한국 정부기관인 KOICA, 민간기관인 새마을운동중앙회, 국제기구인 UNESCAP에서 각각 사업을 시행한 경험이 있다. 양국은 지리적으로 인접해 있으나 정치적·사회적 조건 등이 상이하므로 이러한 차이가 최종 결정된 정책에 어떠한 영향을 미치는 지를 간접적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

각각의 사례를 국가별로, 이전기관별로 분류하고, 각 사업이 새마을운동 원형의 정책구성요소를 반영하고 있는 지 살펴본다. 이를 토대로 하여 각 사업별로, 국가별로, 이전기관별로 어떠한 유사점과 차이점이 있는 지 분석하고자 한다.

제 3 장 한국 새마을운동의 원형

제 1 절 1970년대 농촌 새마을운동의 개관

1. 새마을운동의 정의

새마을운동의 원형을 재구성하기 위해서는 먼저 새마을운동을 무엇으로 정의하고 있는지를 살펴보아야 한다. 연구의 대상이 되는 1970년대 농촌 새마을운동이 시작되고 전개되던 시기에 정부와 학계는 새마을운동을 어떻게 정의하고 있는지를 통해 새마을운동의 목표, 추진방법, 내용 등을 대략적으로 살펴볼 수 있다.

먼저 새마을운동을 제창한 박정희(1978)는 새마을운동을 잘살기 운동으로 파악하고 있다. 특히 당시 정권의 핵심가치였던 조국근대화와 연계하여 새마을운동을 조국근대화의 행동철학이자 실천운동으로 보고 있다. 이러한 시각은 1970년대 중반 새마을운동이 농촌지역을 넘어 도시, 공장, 직장 등으로 확산되는 과정에서도 일관되게 나타난다. 문화공보부(1973)의 경우 환경개선과 소득증대를 통해 새마을을 만들고, 이는 곧 새사회를 의미하는 것이며, 근면·자조·협동정신을 근저로 한 새사람을 만들며 동시에 국토개발, 민족중흥 및 조국근대화를 목적으로 하는 새나라운동으로 보고 있다. 즉, 정부부처 역시 당시 최고정책결정자인 대통령과 유사한 시각에서 새마을운동을 정의하고 있다.

표 4 새마을운동의 정의

	정의
박정희 (1972)	한마디로 말해서 잘살기 운동이고, 나아가서 조국근대화의 행동철학이며, 또한 우리민족의 통일지향운동으로서 결국은 조국근대화의 실천운동이요, 조국통일을 지향하는 범국민적인 일대약진운동

문병집 (1972)	마을사람들의 적극적인 참여와 자발적인 노력에 의해 마을을 복지로운 곳으로 건설하기 위한 대중활동으로써 지역주민의 자조, 자립, 협동의 정신을 계발하고 공동운명의식을 고취하여 국가발전의 기반을 구축하기 위한 의식적인 활동이며 지역사회개발운동
김운태 (1973)	지역사회주민의 자발적, 자조적 협동노력에 의하여 주민들 스스로가 생활태도와 정신자세를 근대화하여 혁신하며 주민들의 경제적, 사회적, 문화적 생활환경을 발전·개선해 나가는 지역사회개발운동 또는 사회혁신운동
강신택 (1973)	주로 농어촌을 단위로 하는 주민의 자발적 참여에 토대를 둔 지역사회의 개발운동이다. 이 운동은 각 지역사회의 현신적 지도자를 중심으로 주민들이 자발적 참여의식을 가지고 소위 자조, 자주, 자립과 협동정신에 입각하여 자기의 고장을 잘 사는 마을로 만들려고 노력할 때 정부도 중점적으로 이를 지원하여 사회를 개혁하려는 운동
문공부 (1973)	환경개선과 소득증대를 통한 ‘새마을(새사회) 만들기 운동’이며 근면, 자조, 협동정신을 근저로 한 ‘새사람 만들기 운동’인 동시에 국토개발, 민족중흥 및 조국근대화를 목적으로 하는 ‘새나라 운동’
박기영 (1976)	정신계발, 소득향상, 환경개선을 주요 내용으로 하는 범국민적 개혁운동이며 장기 종합개발계획의 특수한 실천방식
이인돈 외 (1981)	근면, 자주, 협동의 정신을 기르고 실현하는 운동이며 환경을 개선하는 운동이고 또한 소득을 증대하는 운동. 새마을운동은 정신적 개혁운동, 사회개혁운동, 그리고 경제운동

자료: 권령민(2011: 11-12)을 추가보완.

새마을운동에 관한 당시 연구자들의 정의는 자발적이고 자조적인 주민들의 참여를 통해 정신계발과 함께 소득향상과 환경개선을 목표로 한 지역개발운동이라는 성격이 공통적으로 나타나고 있다. 그러나 새마을운동에 관한 이러한 정의는 단순한 지역사회개발운동에 그치는 것이 아니라 국가발전 기반구축, 국토개발, 조국근대화의 달성 등 국가발전의 기

여라는 좀 더 상위의 목표를 내포하고 있다. 이렇게 볼 때 새마을운동은 단순히 지역사회의 소득개선, 환경개선 등을 달성하기 위한 지역사회개발운동만이 아니라 국가적인 목적을 가지고 수행된 것으로 볼 필요가 있다. 이러한 특성은 아래에서 살펴볼 새마을운동의 시행 배경과 추진과정에서도 나타난다.

2. 새마을운동의 시작과 추진배경

새마을운동이 처음 제기된 것은 1970년 4월에 있었던 한해대책 전국 지방장관회의에서였다. 당시 박정희 대통령은 경상북도 청도군 청도읍 신도1리를 예로 들며 농촌 새마을가꾸기운동을 지시하였다¹⁴⁾. 새마을가꾸기운동이 본격적으로 시작된 것은 당해 10월로 시멘트 과잉재고를 해소하기 위해 전국 약 33,000개 마을에 시멘트 300포대를 각각 무상으로 배포하였다. 당시 정부는 환경개선을 위한 10개의 공동사업을 제시하고, 그 중에서 마을주민들이 원하는 사업을 선정하여 시행하도록 하였다. 정부의 이러한 지시는 새마을가꾸기사업에 대한 구체적인 계획이나 구상이 존재하지 않았음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 다음해에 조사된 바에 따르면 전국 약 16,000개의 마을에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되었다. 정부는 이에 고무되어 1972년부터 환경개선사업에 국한되어 있던 새마을가꾸기사업을 확대하여, 정신계발사업과 생산소득사업을 포괄하는 종합적 농촌개발운동으로 새마을운동을 본격적으로 추진하도록 하였다(이용기, 2012: 70-71). 이와 같이 새마을운동은 처음부터 명확한 계획과 목표를 가지고 추진된 사업은 아니었다. 그러나 당시의 내외부적 상황들을 살펴보면 새마을운동은 꼭 필요했던 사업이기도 했다.

14) 당시 대통령의 새마을가꾸기운동의 지시는 언론의 큰 관심을 끌지 못했던 것으로 보인다. 다만 한해대책회의를 보도하는 일부 신문기사에서만 대통령이 새마을가꾸기운동을 전개하라는 지시를 했다는 수준의 보도를 하고 있다. 이와 같이 언론이 새마을가꾸기운동에 비중을 두지 않았다는 것은 이 운동이 사전에 기획된 궤상사업이나 정책이 아니었음을 반증한다(채영택·최외출, 2012: 250).

새마을운동은 1970년대 초 당시의 정치적, 경제적, 사회적인 상황을 배경으로 하여 추진되게 되었다. 이러한 상황은 별개의 독립성을 가지고 작동한 것이 아니라 상호 깊은 연계성을 가지고 상승적으로 작용하였는데(새마을운동중앙회, 1998: 9) 구체적인 내용은 다음과 같다.

먼저 경제적인 측면에서는 공업화 성장전략에 따른 도·농간 성장격차와 세계경제 침체를 그 배경으로 들 수 있다. 한국은 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 시작으로 상당한 경제적 성과를 이루었으나 이는 불균형성장정책을 기조로 하고 있어 산업격차, 도·농격차, 지역격차 등의 문제를 가져왔다. 또한 1960년대 말부터 세계경제의 침체와 더불어 보호무역주의가 채택되게 되었고, 그 결과 한국경제는 인플레이션, 국제수지 악화, 경기불황의 3중고를 겪게 되었다. 정부는 이를 타개하기 위해 공공투자를 확대하여 내수를 진작시키고 농업부문의 고용증대를 도모하고자 하였고, 1970년 10월부터 전국에 공급된 시멘트 역시 이러한 공공투자정책과 밀접하게 관련되어 있었다(한국농촌경제연구원, 1999: 2082-2085). 즉, 도·농간 소득격차에 따른 농촌지역에의 투자 요구와 함께 새로운 공산품 소비지로서 농촌지역이 대두됨에 따라 새마을운동이 추진되었던 것이다.

한편 이러한 경제적인 상황은 정치적인 상황과도 연관되어 새마을운동 추진의 배경으로 작용하기도 하였다. 비합법적이고 비민주적인 수단으로 정권을 획득한 당시 박정희 정권은 경제성장을 통해 정치적 정당성을 얻고자 하였다. 그러나 불균형성장정책에 따라 도·농간의 소득격차가 커짐에 따라 전통적인 여촌야도(與村野都)의 투표성향이 퇴색하기 시작함으로써 농촌지역이 새로운 정치적 의미를 갖게 되었다. 이에 1971년 대선을 앞두고 정부와 여당은 농촌지역에서의 정치적 기반을 유지하기 위해 새마을운동을 추진한 측면도 없지 않았다(황연수, 2006: 23-24).

이러한 내용을 토대로 볼 때 1970년대 농촌지역에서 추진된 새마을운동은 단순히 농촌지역의 생활환경을 개선하고, 소득을 향상시키고자 추진된 것이 아니라 이를 통해 국가경제성장예의 기여 및 정권의 정치적 안정성의 담보를 위해 추진되었다는 점을 알 수 있다. 당시 상황에서 새

마을운동은 정치적·경제적 측면에서 매우 중요한 사업이었고, 이에 따라 정부는 새마을운동의 추진과정과 성과에 높은 관심을 가지고 관여할 수밖에 없었다. 즉, 박정희 정부는 새마을운동을 통해 농촌지역 발전과 함께 국가경제의 지속적인 성장, 정치적 기반 확보라는 중대한 목적을 달성하고자 하였기 때문에 새마을운동의 계획과 추진, 평가 과정 전반에 깊숙하게 관여하여 원하는 방향으로 사업을 이끌어가기 위해 노력하였다. 이러한 모습은 1970년대 한국 새마을운동의 원형을 구성하는 데 중요한 변수로 작용하였다.

제 2 절 한국 새마을운동의 원형

1. 원형의 탐색

가. 새마을운동의 원형의 개념과 의의

새마을운동 원형이라는 용어를 사용한 연구로는 고병호 외(1990), 박영호 외(2009), 전상인(2010), 권령민(2011) 등이 있다. 이러한 연구들은 새마을운동의 원형의 정의나 구체적인 내용을 제시하고 있지는 않으나 새마을운동의 원형을 1970년대 농촌지역에서의 새마을운동에서 찾아야 한다는 의견을 공통적으로 제시하고 있다.

본 연구에서는 새마을운동의 원형을 1970년대 농촌지역에서 진행된 새마을운동의 정책적인 운영메커니즘으로 정의한다. 따라서 새마을운동의 원형은 정책의 주요 구성요소를 중심으로 하여 분석한다.

기존의 새마을운동에 관한 논의는 주로 이분법적인 구조로 이루어졌다. ‘정치적 목적과 경제적 성과’ 내지는 ‘대중의 자발성과 지배의 강압성’ 또는 ‘동원과 참여’ 등 서로 다른 시각에서의 평가위주의 논의가 주를 이루었다. 그러나 이러한 논의로는 실제로 새마을운동이 어떻게 진행되었는지, 새마을운동에 참여한 주체들의 역할은 무엇인지, 주민들이 참

여한 이유는 무엇이며 그 양상은 어떠했는지 등에 대한 답을 제시하는데 한계가 있다. 즉, 그동안의 연구는 새마을운동에 관한 평가적 측면에서 접근하였기 때문에 당시 새마을운동의 운영메커니즘 자체를 설명하지 못한 것이다.

한국 새마을운동의 원형의 탐색은 한국 새마을운동에 관한 기존의 이분법적인 논의구조를 극복하여 새마을운동 그 자체의 모습, 특히 정부 정책으로서의 모습을 이해하는 데 도움을 줄 것이고, 이러한 내용을 토대로 새마을운동을 개발도상국에 이전하는 데 있어 무엇을 이전할 것인가에 관한 해답을 제시할 수 있다.

나. 구성요소의 선정

새마을운동은 전국 농촌마을을 대상으로 진행된 사업으로 그 규모와 내용면에서 매우 광범위하게 진행되었다. 따라서 새마을운동의 원형을 구성하기 위해서는 무엇을 구성요소로 선정할 것인가가 매우 중요하다.

새마을운동의 원형에 관한 기존연구에서 제시된 구성요소를 살펴보면, 먼저 최양부(1978)는 새마을운동의 원형을 설명하기 위해서는 ① 추진주체, ② 가치체계 및 개혁의 대상과 정책 목표, ③ 정책수단과 구체적인 사업계획, ④ 집행과정에서의 나타난 구조적 모순의 파악 ⑤ 사업의 발전과정에서의 논리의 수정 등의 내용을 포함해야 한다고 제시하고 있다. 이 연구는 새마을운동이 진행되고 있던 당시 진행된 연구이기 때문에 새마을운동의 원형을 구성하는 데 있어 누가, 무엇을, 어떻게 할 것인가의 문제를 넘어서서 집행과정상의 모순을 파악하고, 이를 적용하여 정책의 논리를 수정하기 위한 해결책 등을 제시하고 있다는 점이 특이하다. 한편 최근에 수행된 권령민(2011)의 연구는 기존의 연구를 토대로 하여 구성요소를 선정하고, 이 구성요소들 간의 상호관계를 분석하고 있다. 구성요소로는 ① 새마을정신(근면, 자조, 협동)과 ② 새마을운동의 이념과 목표(조국근대화), ③ 추진전략, ④ 추진주체, ⑤ 추진조직, ⑥ 추진

사업, ⑦ 재원, ⑧ 평가 등을 구성요소로 하고 있다.

위에서 제시된 8가지의 구성요소들은 새마을운동을 설명하는 데 일반적으로 등장하는 요소들이다. 본 연구는 새마을운동을 종합적으로 설명하는 것이 아니라 새마을운동의 원형, 즉 새마을운동이 정책으로 작용하게 했던 가장 중요한 운영메커니즘을 구성하는 데 있으므로 기존 연구를 바탕으로 정책목표, 주체, 관리전략 등 3가지 구성요소를 선정하였다. 이 3가지의 구성요소는 앞에서 제시된 연구들의 구성요소를 하위요소로 하여 상당부분 포함하고 있다. 이러한 구성요소를 중심으로 1970-1973년 농촌지역에서 시행된 새마을운동의 원형을 정책적인 측면에서 규명할 수 있을 것이다.

먼저 정책목표는 정책의 계획과 운영, 세부내용, 평가 등을 결정짓는 중요한 요소이기 때문에 포함하였다. 다음으로 새마을운동을 설명하는 데 있어 가장 핵심적인 구성요소인 주체를 포함하였다. 새마을운동에 관한 많은 문헌들은 새마을운동에 있어 정부의 역할과 주민의 역할을 매우 중요하게 다루고 있는데 이는 새마을운동의 성격을 규정하는 데 각 주체의 역할이 중요한 요인이 되기 때문이다. 그러나 여기에서는 다른 이유, 즉 새마을운동이 기획되고 집행되는 과정에서 주체들 간의 역할과 관계는 어떠했는가를 좀 더 자세히 살펴봄으로써 새마을운동의 정책적인 측면에 접근하는 것을 목적으로 한다. 마지막으로 관리전략 요소는 정책목표를 달성하기 위해 정부가 어떠한 전략을 가지고 새마을운동을 관리해 나갔는지를 설명하는 변수이다. 기존문헌은 정책수단, 추진전략 등의 용어를 사용하고 있으나 여기에서는 새마을운동에의 주민들의 참여를 격려함으로써 정책을 이끌어가는 정부의 전략적 측면을 강조하기 위해서 관리전략이라는 용어를 사용하였다.

다. 원형의 시기

새마을운동은 1970년대를 시작으로 현재에 이르기까지 광범위한 지

역에서 진행되어 왔다. 따라서 새마을운동의 원형을 분석하기 위해서는 시기와 장소 및 대상을 명확하게 할 필요가 있다. 기존의 연구들을 살펴보면 1970년대 새마을운동을 기반조성단계(1970~1973년), 사업확산단계(1974~1976년), 효과심화단계(1977~1979년)의 3단계로 나누고 있는 것을 알 수 있다. 새마을운동중앙회(2000: 3)에 따르면 이러한 분류의 기준으로는 ① 이념, 철학 및 목표, ② 주체, 기능 및 역할, ③ 조직, 기구 및 인력, ④ 활동, 사업 및 재정, ⑤ 전략, 방법 및 효과 등 다섯 가지가 있다.

표 5 1970년대 새마을운동의 전개과정

단계	역점사업	운동의 특색
기반조성단계 (1970~1973)	<ul style="list-style-type: none"> - 환경개선: 마을안길, 지붕, 담장 - 소득증대: 농로, 농지, 종자 - 의식개혁: 근검절약, 퇴폐일소 	<ul style="list-style-type: none"> - 운동의 출범과 점화 - 정부주도의 활동 - 생활환경개선 우선
사업확산단계 (1974~1976)	<ul style="list-style-type: none"> - 소득증대: 소하천, 농외소득 - 의식개혁: 새마을교육, 홍보 - 환경개선: 주택, 상수도, 회관 	<ul style="list-style-type: none"> - 공간적, 기능적 확대 - 소득증대, 의식개혁 - 국민적공감대 형성
효과심화단계 (1977~1979)	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌: 취락구조, 문화, 주택 - 도시: 골목길포장, 청소, 질서 - 직·공장: 생산성, 물자절약 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역적 연계화 - 규모의 경제 추구 - 단위별특성화 부각

자료: 새마을중앙회(2000: 10)

먼저 기반조성단계는 1970년부터 1973년에 해당한다. 1970년 새마을가꾸기사업에 대한 대통령의 지시가 있었고, 농한기를 이용하여 당해 10월부터 다음해 5월까지 전국 33,267개의 모든 농촌마을에 시멘트가 무상으로 제공되었다. 정부는 10개의 환경개선사업을 제안하고 이를 마을단위에서 시행하도록 하였다. 기반조성단계에는 환경개선사업과 생산기반 확충사업에 가장 중점을 두고 사업이 시행되었다. 이를 바탕으로 하여 소득증대사업을 시행하고자 하였으며, 정신계발사업은 이와 병행하여 진

행되었다. 이 시기는 새마을운동의 효율적인 추진을 위해 새마을중앙협의회를 정점으로 한 새마을추진체계가 구성되고, 중앙정부와 지방정부에 새마을 관련과를 설치함으로써 정부의 정책을 마을단위에까지 침투시킬 수 있는 체계가 구성되었다. 또한 마을별 발전단계와 등급기준을 마련하고, 각 단계별로 세부사업과 각 사업의 재원부담 주체까지 명시하는 등 사업의 세부적인 추진계획이 마련되고 시행되었다. 또한 우수새마을 특별지원이 이루어진 것도 이 시기이며, 새마을교육을 위한 새마을지도자 연수원 역시 마련되었다. 즉, 이 시기는 새마을운동을 시행하고 추진할 체계와 계획, 사업의 내용 등이 구체적으로 마련되고, 이러한 내용을 각 마을단위에 전달하여 집행하도록 함으로써 새마을운동의 근간이 모두 이루어진 시기라고 할 수 있다.

다음으로 1974~1976년에 해당하는 사업확산단계는 새마을운동을 전국토, 전국민을 대상으로 확산시켰던 시기이다. 이 시기 새마을운동은 도시새마을운동, 직장새마을운동, 공장새마을운동 등의 이름으로 사업의 영역과 대상을 확대하였으며(새마을중앙회, 2000: 5), 새마을교육의 대상 역시 고위공무원과 사회지도층 인사, 기업인, 대학교수 등 다양한 계층을 포함하여 이루어졌다. 이 시기 새마을운동의 중점사업은 소득증대사업, 정신계발사업, 환경개선사업 순으로 이루어졌다. 농촌지역의 경우 이 시기를 통해 기초마을이 거의 사라지고, 자조마을과 자립마을로 발전하였다. 농가의 소득이 크게 증가한 것도 이 시기로 1976년에는 농가소득이 도시근로자소득을 상회하기도 하였다.

마지막으로 효과심화단계는 1977~1979년의 시기이다. 이 시기의 새마을운동은 사업의 규모와 지역을 확대함으로써 광역적 연계화를 시도하였다. 마을단위 소규모 사업으로는 새마을운동 효과의 한계가 드러나기 시작해 지역과 사업의 규모를 확대해 사업의 경제성을 높이는 방향으로 전환하였고, 도시와 농촌을 연계시켜 새마을운동의 광역화를 도모하고, 도농간의 일체감을 높이하고자 하였다(김준석 외, 2006: 52). 구체적인 사업으로는 소득증대를 위한 농공단지 조성, 새마을공장 건설, 취락구조 개선 등의 사업이 주로 이루어졌다. 또한 도시와 직·공장 새마을운동은 더

욱 활발하게 전개되었다.

이러한 내용을 토대로 볼 때 1970년대 한국의 농촌지역에서 시행된 새마을운동의 정책적 원형을 구성하기 위해서는 새마을운동이 시작된 1970년부터 새마을운동의 추진체계와 사업수행방식, 평가체계 등이 구성된 1973년까지의 기반조성단계를 분석의 시기로 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 물론 부가적인 설명을 위해서 1974년 이후의 내용을 일부 다루겠지만 원형의 구성 시기는 1970~1973년의 4년으로 한정한다¹⁵⁾. 이 시기에 새마을운동의 시범사업인 새마을가꾸기사업이 진행되었고, 사업의 결과를 평가하여 다음해 사업에 반영함으로써 사업의 목표와 내용을 구체화하였다. 또한 새마을 추진체계의 구성, 중앙정부와 지방정부 내 새마을 관련 부서의 설치 등을 통해 중앙정부의 정책이 마을단위에까지 효과적으로 침투할 수 있는 추진체계가 구성되고, 이를 통해 정책집행 과정에 주민이 참여함으로써 사업이 진행되었다. 따라서 이 시기에 새마을운동의 추진을 위한 모든 제반 상황이 갖추어졌고, 실제로 이러한 체계가 작동하여 사업이 수행되었다고 할 수 있다. 사업확산단계에 해당하는 1974년 이후의 경우 기반조성단계에서 이미 형성된 체계가 지속적으로 집행됨으로써 성과를 가져온 시기로 보는 것이 적합하다고 생각된다.

표 6 새마을운동 기반조성단계(1970~1973년)의 전개과정

연도	특징	내용
1970	태동기	- 4월 22일 박정희대통령 새마을운동 제안 - 새마을가꾸기 사업 시행(10월~)

15) 권령민(2011)의 연구 역시 이 시기를 대상으로 새마을운동의 원형을 분석하였다. 그는 1970년대 중반이후 새마을운동의 성격이 농촌개발운동에서 국민운동으로 발전되었고, 이 시기의 경우 새마을운동에 있어 이데올로기나 프로그램이 명확하지 못한 상황에서 방향을 제시하고, 실험사업을 전개하였으며, 이에 따라 여러 가지 시행착오를 거치며 목표와 전략 등이 구체화되었기 때문에 이 시기를 선정하였다고 하고 있다. 그러나 필자는 이러한 논의에 완전히 동의하지는 않는다. 이 시기는 새마을운동의 목표와 사업내용, 추진체계 등이 명확하게 구성되었음은 물론이고 실제 마을단위에까지 정부의 정책을 전달하고 시행함으로써 이러한 체계가 자리 잡고 사업이 원활하게 진행되던 시기라고 보는 것이 보다 적합하다고 생각한다.

1971	시험기	<ul style="list-style-type: none"> - 내무부에 지방국에 지역개발담당관 설치 - 농한기를 이용(10~5월)하여 새마을가꾸기사업 추진 - 전국 33,267개 마을에 마을당 시멘트 335포 균등지원 - 10대 가꾸기사업 제시¹⁶⁾ - 9월 29일 새마을정신을 근면, 자조, 협동으로 제시
1972	점화기	<ul style="list-style-type: none"> - 새마을운동중앙협의회 등 추진체계 구성 - 사업성과를 토대로 지원마을 16,600개 선정 - 자진마을 6,168개 포함 총 22,768개 마을 참여 - 새마을 농촌건설 20개 표준사업 제시 - 7월 2일 새마을지도자연수원 개설
1973	기반구축	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방정부에 새마을 관련 부서 설치 - 발전수준에 따라 기초마을, 자조마을, 자립마을 기준 제시하고 차등적인 지원 및 사업 시행 - 기초마을 환경개선사업 중점 추진 - 자조마을 노임소득사업 중점 추진 - 자립마을 소득사업과 문화복지시설 중점지원 - 새마을훈장 신설(새마을지도자)

자료: 새마을운동중앙회(2012a: 543-544)와 권령민(2011: 32-43)을 참조.

2. 원형의 구성요소

가. 정책목표

정책목표란 정책을 통해 달성하려는 미래의 바람직한 상태로 정책목

16) 당시 10대 사업으로는 ① 마을 산 푸르게 만들기, ② 마을에 들어오는 길 넓히기, ③ 마을 앞 소하천 뚝 보수와 바로잡기, ④ 퇴비장 만들기, ⑤ 소류지 모래 파내기, ⑥ 관정을 보수하고 관리하기, ⑦ 마을 청소와 메워진 하수구 파내기, ⑧ 공동우물 만들기, ⑨ 공동빨래터 만들기, ⑩ 쥐 없는 마을 만들기 등이었다. 여기에 정부의 재정적 도움이 없이 주민스스로 시행하는 지붕개량, 변소 및 부엌개량, 부엌장 설치 등은 제한하지 않는다고 하였다(권령민, 2010: 35).

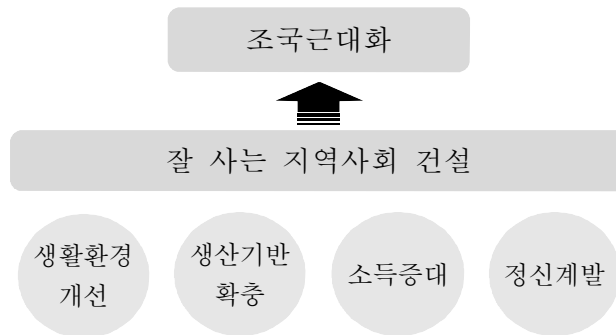
표는 정책 수단 선택의 기준이 되고, 정책집행 과정에서 의사결정의 지침으로 기능하며, 정책평가의 기준이 된다(이종수, 2009). 그러므로 새마을운동의 정책목표를 살펴봄으로써 새마을운동의 정책수단, 사업내용, 집행내용, 평가기준 등을 엿볼 수 있다.

새마을운동은 자신의 생활환경과 소득수준을 높이고 자신이 살고 있는 마을을 살기 좋은 마을로 만드는 것을 목표로 한다. 즉, 지역사회 각 개인들이 잘 살고 지역사회가 건전하게 발전하면 결국 국가가 부강해지는 것을 의미하므로 새마을운동이 지향하는 궁극적인 목표는 부강한 국가건설에 있다(정기환, 2006: 75). 새마을운동의 정책목표를 살펴보면 그 목표가 단계적이며, 점층적으로 확대되고 있다는 것을 알 수 있다.

새마을운동의 1차적 정책목표는 잘 사는 지역사회 건설이다. 앞에서도 살펴보았듯이 이는 단순히 경제적인 소득개선만을 의미하는 것이 아니라 환경개선, 정신계발 등을 포함하고 있다. 새마을운동중앙회(2010b)를 참고하면 좀 더 세부적인 정책목표를 도출할 수 있는데 이는 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 4개로 나누어 볼 수 있다. 이러한 세부목표들은 서로 간의 영향을 주고받으며 동시에, 그러나 마을의 우선순위에 따라 추진되었다(노화준 외, 2012).

1차적 정책목표 달성을 통해 새마을운동이 궁극적으로 이루고자 했던 2차적 목표는 조국근대화로 대표되는 국가발전에의 기여였다. 여기에는 다분히 경제적, 정치적인 의도가 존재하였다. 앞에서 살펴보았듯이 새마을운동은 당시에 제기된 여러 가지 상황들, 즉 도·농간 소득격차, 세계보호무역주의에 따른 공산품 소비지의 필요, 정권의 정치적 기반으로서 농촌지역의 중요성 부각 등 정치적·경제적·사회적인 배경 하에서 추진되었다. 이러한 상황으로 볼 때 새마을운동이 추구한 2차적 목표로서의 조국근대화는 당시 정부에게는 매우 중요한 두 가지 문제, 즉 정권의 안전성 유지 및 국가경제의 지속적 성장의 달성을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

그림 3 새마을운동의 정책목표



이렇게 볼 때 새마을운동의 정책목표달성은 당시 정부로서는 매우 중요한 사안이었고, 이를 위해서는 주민들의 높은 참여를 필요로 했다. 경제성장에 매진하고 있던 정부는 새마을운동에 투입할 재원이 충분하지 않았기 때문에 주민들의 재원부담이 필요했으며, 정권에의 지지도를 확보하기 위해서도 주민들의 참여는 꼭 필요한 것이었다. 따라서 새마을운동은 정부의 지원과 독려 하에 주민들의 참여를 촉진하도록 정책이 구상되고 진행되었다.

나. 주체

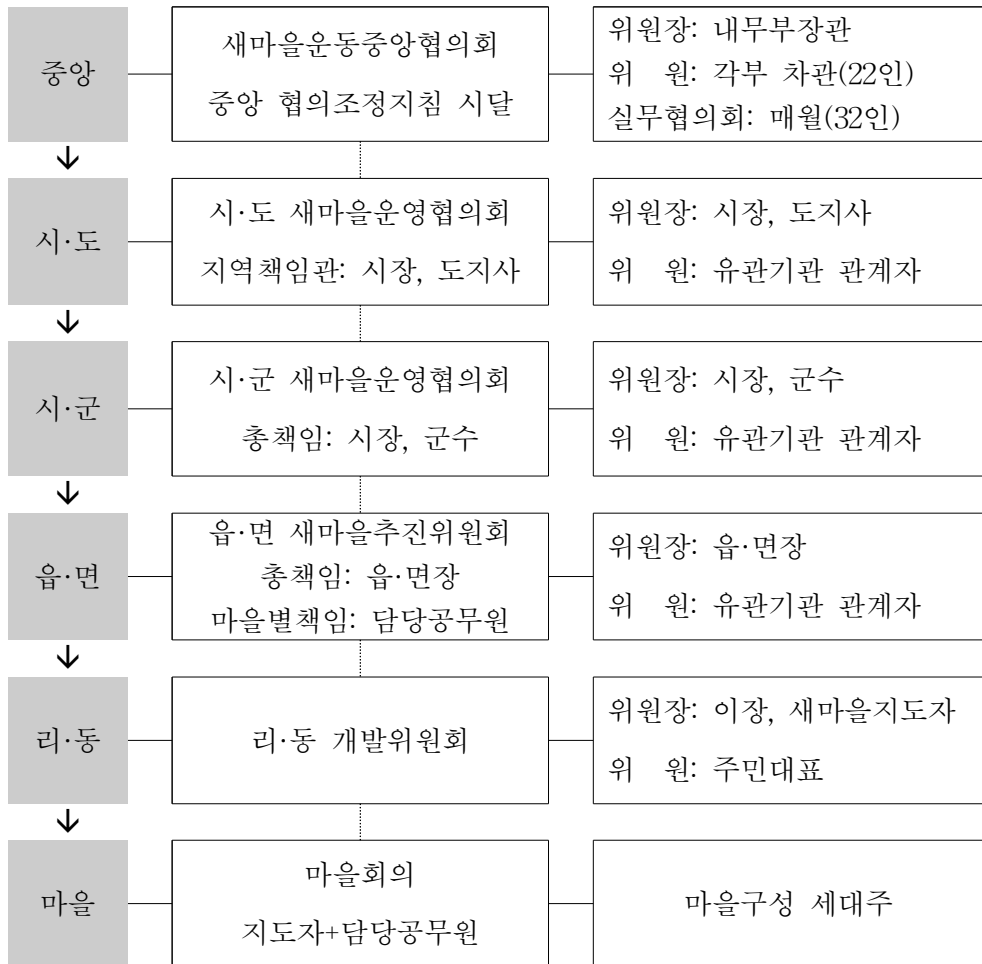
1) 정부

정부는 새마을운동의 추진 전 과정에 깊숙이 개입하였다. 내무부를 중심으로 한 중앙정부를 정점으로 하여 시·도·군·읍·면 단위의 지방정부에 이르기까지 새마을운동의 계획, 추진, 평가의 전 과정에 정부가 개입하였다.

당시 내무부는 대통령의 강력한 의지를 반영하여 사업을 추진할 수 있는 조직구조를 가지고 있었다(노화준 외, 2012: 122). 1971년 정부는 내무부 지방국에 지역개발담당관을 설치하고 농촌개발, 도시개발, 주택개

량업무를 담당하도록 하고, 다음해인 1972년에는 내무부 장관을 위원장으로 하고, 각 부 차관을 위원으로 하는 ‘새마을운동중앙협의회’를 구성함으로써 내무부를 정점으로 하여 중앙정부-지방정부-마을로 연계되는 수직적인 새마을운동 추진체계를 구성하였다. 이러한 체계는 1973년을 기해 중앙정부와 지방정부 전반에 걸쳐 구축된다. 지방국의 새마을담당관을 부이사관급으로 하면서 새마을지도과에서 새마을운동의 단기계획수립, 새마을사업 지도, 새마을지도자의 교육훈련, 새마을운동 자재공급, 새마을운동에 관한 홍보 및 기록보존을 담당하게 한다(새마을운동중앙회, 2000: 335). 또한 다른 중앙부처에 새마을명칭을 가진 부서들이 등장하고, 시·도 단위는 물론이고 시·군·구 단위의 지방정부에까지 새마을과가 설치되었으며, 1공무원 1마을 전담지도제가 신설·운영되었다.

표 7 새마을운동 의사결정체계

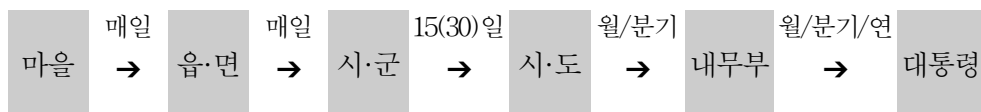


자료: 오유석 외(2008).

개별 마을단위에서는 마을회의와 담당공무원을 중심으로 실질적인 사업집행과 관리가 이루어졌는데 담당공무원은 매일 마을에 방문하여 마을별 진행상황을 읍·면 단위에 보고하였으며(Whang, 1981: 146), 이 보고서는 다시 시·군 단위에 매일 보고되었다. 시·군 단위에서의 주된 업무는 정부의 지원을 계획하고, 계획된 사업의 집행상황을 모니터링 하는 것이라 할 수 있다. 읍·면 단위에서 매일 군수(시장)에게 보고서를 올렸

기 때문에 군수는 사업의 현황을 실시간으로 구체적으로 파악할 수 있었고, 이를 토대로 사업집행을 적절히 독려할 수 있었다. 시·군 단위는 다시 15일 내지 30일마다 도지사(시·도 단위 단체장)에게 집행상의 문제점과 요청사항 등에 대한 보고를 하였다. 그리고 이렇게 시·도 단위에 보고된 내용은 월별·분기별로 내무부에 다시 보고되었다. 내무부를 중심으로 하여 중앙정부에서는 새마을운동 사업의 집행실태와 목표달성도에 대한 평가를 매월, 분기별, 연차별로 수행하였으며, 이 결과는 대통령에게 보고되었다(노화준 외, 2012: 124).

표 8 새마을운동의 집행상황에 대한 보고체계



정부는 이렇게 구성된 이중의 추진체계를 통하여 새마을운동을 중앙정부에서 마을단위에 이르기까지 관리하였다. 그러나 이중적 추진체계라고는 하나 양자가 완전히 분리되었다고 보기는 어렵다. 양자는 철저히 행정체계의 수직적 계통에 따라 구성되었고, 각 계통별 총 책임은 동일한 기관장에게 있었기 때문이다. 따라서 사실상 새마을운동의 의사결정체계와 의사집행체계는 함께 작동하였다고 보는 것이 맞을 것이다.

정부는 이렇게 구성된 새마을운동 추진체계를 적절하게 활용하였다. 새마을운동 추진체계를 통해 중앙정부는 사업의 현황을 면밀하게 보고받고, 이러한 보고를 토대로 전국적인 사업의 진행현황과 문제점을 파악하고, 이를 토대로 정책을 수정·보완하여 이를 다시 하달함으로써 정부정책을 마을단위에까지 깊숙이 침투시킬 수 있었다.

새마을 추진체계에서 주민들은 읍·면추진위원회와 리·동추진위원회에만 참여할 수 있다. 그러나 여기에도 마을별 담당공무원이 참석하였으며, 당시 이장은 사실상 읍·면에서 지정하였기 때문에 결국 읍·면/리·동추진위원회 역시 정부의 간접적인 지도를 받고 있었다고 할 수 있다.

새마을운동에서 정부주도성은 사업시행 과정에서의 강압적인 추진양

상으로도 나타난다(이용기, 2012: 72). 정부는 목표치를 정하고, 이를 달성하도록 지방정부와 담당공무원을 압박하였다.

<표 9>는 1980년에 실시된 새마을운동에 대한 인지와 기대에 관한 설문조사의 일부 항목이다. 농촌주민들은 새마을운동의 주도세력을 자신들보다는 정부 43.1%, 새마을지도자 40.0%로 인지하였다. 이는 새마을운동에 정부가 주도적으로 개입하였다는 것을 보여준다. 또한 성과가 없었던 이유에 대해서는 ‘관주도형의 상의하달 방식’과 ‘형식적인 면에 치중’하였다는 데 100%가 응답하였는데 정부의 획일적인 하향식 사업추진과 목표치 달성에의 압력에 의해 일부 사업이 형식적으로 추진됨에 따라 이러한 결과가 나타난 것으로 파악할 수 있다. 내무부조차도 새마을운동이 정부주도로 추진되어 주민들의 자발성과 창의성이 저해되었고, 과도한 성과주의로 인해 사업이 졸속적으로 추진된 점을 새마을운동의 첫 번째 문제점으로 지적할만큼(황연수, 2006: 39) 당시 새마을운동에의 정부개입은 광범위하게 이루어졌고, 강압적인 측면 또한 존재하였다.

표 9 새마을운동에 대한 인지와 기대에 관한 설문조사(1980년)

질문	항목	응답(%)
지금까지의 새마을운동의 주도세력은 누구라고 생각하십니까?	주민	10.0
	새마을지도자	40.0
	정부	43.1
	모르겠다	6.9
성과가 없었다면 어떤 이유 때문입니까?(중복선택가능)	관주도형의 상의하달 방식	100.0
	주민의 참여부족	49.1
	새마을지도자의 능력부족	41.8
	형식적인 면에 치중	100.0

자료17): 신중섭 외(1981); 이용기(2012: 82) 재인용.

17) 1980년 10월에 진행된 설문조사로 표에 제시된 수치는 농촌지역에 해당되는 130명의 응답을 분석한 것이다.

그러나 이러한 정부의 적극적인 개입을 부정적으로 볼 수만은 없다. 사업 초기 정부의 적극적인 개입과 하향식의 추진체계는 주민들에게 동기부여를 하고, 참여¹⁸⁾를 가능하게 함으로써 새마을운동의 신속하고 원활한 집행을 가능하게 했다. 새마을운동의 초기 사업선정은 경제성의 원칙보다는 물량적인 가시적 성과가 뚜렷한 사업우선원칙에 의해 추진되었는데 이는 주민들에게 가시적인 성과를 보여줌으로써 참여수준을 높이기 위함이었다.

사업선정 이외에도 전국의 모든 마을을 주민의 참여도와 발전수준에 따라 기초, 자조, 자립마을로 구분하고, 차별적이고 단계적인 지원을 제공하였는데 이 또한 농촌주민들이 참여를 이끌어내기 위한 정부의 전략이었다. 또한 우수새마을지원 등의 인센티브의 제공은 철저히 정부정책의 이행여부에 초점을 맞추어 운영함으로써(고원, 2006: 191) 새마을운동을 정부가 원하는 방향으로 이끌어가고자 하였다.

제시된 사업의 목표치를 달성하고, 더 많은 성과를 이루기 위해 정부는 금전적 지원과 함께 압력 역시 행사하였다. 특히 주민들과 접촉하는 지방정부와 담당공무원에 대한 통제가 강화되었다(하재훈, 2009a: 10). 정부는 담당공무원들의 실적에 따라 근무평정 가산점 제공, 우선승진제 등의 적용을 통해 독려하기도 하고, 실적이 미진한 경우는 해임·면직되기도 하였다¹⁹⁾. 이와 같이 정부는 새마을운동 전반을 철저하게 관리함으로써 원하는 성과를 달성하고자 하였다.

18) 새마을운동 과정에서 주민들이 사업에 참여한 것을 두고, 연구자에 따라 ‘참여’와 ‘동원’이라는 다른 표현을 사용한다. 여기에서는 새마을운동의 정치적인 측면을 다루거나 평가를 하고 있는 것이 아니고, 자발적이든 비자발적이었던 새마을운동을 정책적인 측면에서 살펴볼 때 주민들을 단순히 정책의 대상으로만 보기보다는 정책의 집행주체로서 활동했다고 보고 ‘참여’라는 용어를 사용하였다.

19) 실제로 새마을운동에 비협조적이거나 실적이 미진하다는 이유로 1972년 3월에만 20여명의 공무원이 해임·면직되었다(하재훈, 2009a: 10).

2) 주민

새마을운동은 사업의 계획, 성과관리, 평가 등 정책과정 전반에있어 정부가 마을단위에까지 침투하여 사업을 관리하는 등 정부가 주도적으로 진행하였다. 그러나 실제 마을단위의 집행에 있어서는 노동력제공과 재원부담에 있어 주민들의 참여가 높게 나타났다. 이러한 점에서 일부 학자들은 새마을운동에 있어 주민들의 역할을 ‘자발적 동원’ 내지는 ‘강요된 참여’라는 용어를 사용하여 설명하기도 한다(문필용, 1980: 10). 양자 중 주민들의 역할을 어떻게 볼 것인지의 문제는 본 연구의 목적과는 부합하지 않으므로 여기에서는 논하지 않겠으나 확실한 것은 새마을운동에 있어 정부는 주민들의 참여를 이끌어내기 위해 다양한 관리전략을 사용하였고, 주민들 역시 사업에 상당부분 참여했다는 것이다²⁰⁾.

이러한 상황은 <표 10>을 보면 확실하게 드러난다. 새마을운동에 투입된 재원을 살펴보면 국비와 지방비, 주민부담, 용자기타 등 4개 항목으로 구성되어있는데 내무부의 분류에서는 용자기타를 정부부담으로 보고 있으나, 실제 용자의 상환의무가 주민에게 있었다고 볼 때 이를 주민부담으로 계산할 경우 당시 새마을운동에 투입된 재원의 약 70%수준을 주민이 부담하였던 것으로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때 새마을운동의 실제 집행에 있어 주민들의 참여수준은 매우 높은 것을 알 수 있다.

20) 이러한 상황을 두고 고원(2006: 183)은 가난에서 해방되고 싶은 농민의 일상적·자생적 욕망과 농민을 경제적으로 동원하고 동시에 정권의 지지기반을 강화하려는 국가적 강제력의 작용이라는 상이한 성격의 두 가지 이해관계가 맞물리면서 갈등과 침투, 변용과 전유, 새로운 동의와 균열을 창출해 가는 복잡한 근대적 대중정치의 메커니즘으로 새마을운동을 평가하고 있다.

표 10 새마을운동 연도별 재원별 투자 금액 (단위: 억원, %)

연도	순 정부부담			실 주민부담			
	국비	지방비	합계	융자기타	주민부담	합계	비율
1971	27	14	41		81	81	66.4
1972	20	13	33		280	280	89.5
1973	125	90	215		769	769	78.2
1974	121	173	294	14	1,020	1034	77.9
1975	666	579	1245	408	1,306	1714	57.9
1976	484	396	880	771	1,575	2346	72.7
1977	599	723	1322	1,138	2,205	3343	71.7
1978	654	773	1427	1,957	2,958	4915	77.5
1979	1,258	1,010	2268	1,984	3,330	5314	70.1

자료: 새마을운동중앙회(2000)의 재구성.

Whang(1981: 92)²¹⁾에 따르면 주민부담은 현금, 노동력, 현물, 그리고 토지 등 4개 항목으로 구성되었다²²⁾. 이 자료를 토대로 볼 때 사업 초기인 1972년과 1974년에는 노동부담이 높게 나타나고 있으나 사업이 진행되어 감에 따라 현금부담이 가장 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 앞서도 언급하였듯이 새마을운동의 초기에 추진된 사업들은 주민들의 참여를 이끌어 내기 위해 가시적 성과가 뚜렷하고, 공동으로 참여할 수 있는

21) Whang(1981)은 내무부에서 매년 발간한 「새마을운동: 시작부터 오늘까지」의 자료를 인용하고 있어 내무부(1980)자료를 인용한 새마을운동중앙회(2012)의 자료와는 총 금액에서 차이를 보이고 있다. 동일하게 내무부가 발간한 자료에서 왜 이러한 차이가 발생하는지에 대한 설명은 없지만 새마을운동이 시행되고 10년간의 자료를 정리하는 과정에서 전과 다른 계산방법을 적용했다거나 잘못된 자료를 수정하는 과정에서 나타났을 것으로 판단하고, 여기에서는 내무부(1980)의 자료를 중심으로 설명하겠다.

22) 다만 제시된 Whang(1981)의 자료는 노동, 현물, 토지 등의 환산기준에 대해 명확히 제시하고 있지 않기 때문에 현금 이외의 경우 정확한 수치로 보기 어려운 측면이 있다. 노화준 외(2012)이 지적하고 있는 것처럼 새마을운동 초기의 대표적인 사업이었던 마을안길 및 농로확장 사업이 집중적으로 진행되었던 1972년의 경우 7,400km에 달하는 도로가 확장되었으나 제시된 토지부담액은 9.94억으로 전체 부담분의 3.6%에 불과한 것으로 나타나있는 등 환산과정에서 과대 혹은 과소 측정되었을 가능성이 존재한다.

사업을 우선적으로 시행하였기 때문에 사업시행 초기 주민들의 노동부담이 높게 나타난 것으로 보인다.

1975년 이후 현금부담이 크게 증가한 것을 두고 노화준 외(2012)는 소득증대사업의 필요성에 의해 생산기반시설분야에 주민들이 투자의 개념으로 사업비를 부담하였을 것이라고 보고 있다. 이러한 견해는 새마을운동에서 나타난 주민들의 높은 참여수준을 설명하는 근거가 될 수 있다. 유병용 외(2001) 역시 이러한 입장에서 주민들의 참여를 설명한다. 새마을운동의 전개과정에서 농가들은 자신들의 경제적 이익실현 여부에 따라 사업별로 실질적으로 동조하여 자발적으로 참여하거나 혹은 형식적으로는 동조하나 실질적으로 회피하는 대응방식을 취하였다는 것이다. 주민들은 자신들의 생활과 긴밀히 연결된 사업에 보다 적극적으로 참여하였다는 김홍순(2000: 29)의 연구 역시 이러한 사실을 뒷받침한다.

표 11 주민부담 세부내역(단위: 억원, 괄호안은 비율)

연도	현금	노동	현물	토지	합계
1971					
1972		211.16(77.2)	52.38(19.2)	9.94(3.6)	273.48
1973					
1974	326.22(33.0)	541.39(54.8)	100.89(10.2)	18.88(1.9)	987.38
1975	942.61(55.6)	638.76(37.7)	86.46(5.1)	27.71(1.6)	1,695.54
1976	1,388.14(59.7)	781.97(33.6)	125.53(5.4)	28.85(1.2)	2,324.49
1977	1,883.76(58.0)	962.68(29.6)	338.88(10.4)	65.01(2.0)	3,250.33
1978	3,060.34(62.7)	1,024.37(21.0)	428.03(8.8)	365.61(7.5)	4,878.35

자료: Whang(1981).

그러나 새마을운동에의 주민참여 요인을 경제적인 이해관계로만 볼 수는 없다. 여기에는 정부의 전략과 마을공동체적 의사결정구조 역시 영향을 주었다. 먼저 정부전략의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 정부는 마을단위에 이르기까지 정부의 정책을 전달하고, 진행상황을 평가하고, 이

를 통해 수정된 정책을 다시 하달할 수 있는 추진체계를 갖추고 있었다. 또한 지방정부는 지역사회개발 우선순위를 결정하고, 농업생산기술 및 농업자금을 배정할 수 있는 권한을 가지고 있었기에 주민들은 원치 않더라도 정부의 정책에 협조해야만 했다. 특히 새마을운동은 정부가 정한 목표를 달성하는 마을에 우선적으로 지원을 하였고, 목표달성을 위해 담당공무원들이 회유와 강압을 행사하였기 때문에 주민들은 자발적이든 비자발적이든 사업에 적극적으로 참여해야만 했다. 내무부(1980a)는 새마을운동에 있어서의 주체는 주민이며, 그 사업은 자체기금에 기초를 두고 추진되는 것으로서, 정부의 목적은 주민조직을 발전시키고 자발적으로 참여할 수 있도록 자극을 주고 동기를 부여하자는 데 있었다고 하였다. 새마을운동의 사업의 성공적인 추진을 위해서는 주민참여가 담보되어야 했으므로 정부는 주민참여를 제고하기 위해 다각도로 노력하였다.

다음으로 전통적인 공동체조직에 의한 마을공동체적 의사결정구조는 주민들에게 마을 내부에서의 압력으로 작용하였다. 즉, 새마을운동에 있어 농촌사회가 갖고 있는 공동체조직과 공동체정신을 활용함으로써 주민들의 참여를 가능하게 했다는 것이다(한국농촌경제연구원, 1999: 2099; 황연수, 2006: 29 재인용). 새마을운동이 시작되면서 마을회의는 새마을운동 조직으로 편성하고 상시화된다(내무부, 1980a). 마을회의는 전통적인 생산공동체이자 생활공동체로써 마을 전세대의 가구주로 구성되었으며, 의결사항에 대한 마을 전 구성원의 이행의무가 강제되었다. 이러한 마을총회의 결과에 대해 마을구성원이 불이행할 경우에는 벌금, 집단따돌림, 이주, 공동 작업에서의 배제 등 마을공동체의 이름으로 다양한 제재가 가해졌다(하재훈, 2009a: 10-11). 정부는 마을회의를 통해 정부의 시책을 침투시킴은 물론이고 마을내부의 자체적인 통제를 통해 새마을운동에의 집단적인 주민참여를 가능하게 했다. 시행 초기에 시멘트와 철골을 개별농가가 아닌 마을단위에 지원했기 때문에 소기의 성과를 달성할 수 있었다는 주장은 마을공동 작업을 가능하게 하는 이러한 마을공동체적 의사결정구조가 작동하였기에 가능하였을 것이다.

이와 같이 새마을운동에서의 주민참여는 개인차원의 경제적 이해관

계, 마을차원의 공동체적 의사결정구조, 정부차원의 전략 등이 복합적으로 작용함으로써 가능했다. 특히 정부는 마을회의를 새마을운동 조직체계에 편입시킴으로써 공동체적 의사결정구조를 적절히 활용하고, 정부가 제시한 목표치에 따라 인센티브를 제공함으로써 경제적 이해관계 또한 전략적으로 활용함으로써 주민들의 상당한 참여를 이끌어냈다. 당시 동아일보의 르쵸에서는 주민들의 채원부담에 따른 농가부채의 문제점을 걱정하는 등(김대영, 2004: 188) 새마을운동의 과열양상을 걱정할 정도로 주민들의 참여수준은 높았다. 결국 국가가 위로부터 동원한 새마을운동이 아래로부터의 주민참여를 통한 무상의 사회간접자본을 동원해 낸 획기적인 결과라는 황연수(2006)의 평가는 타당하다고 할 수 있다(노화준 외, 2012:).

한편 새마을운동의 주체로서 여성의 역할은 매우 중요했다(김대영, 2004; 박정희, 1978). 정부는 사업 진행에 있어 여성을 적극 활용했다. 새마을지도자는 남녀 각 1명씩으로 구성되었고, 여성들은 새마을부녀회를 구성하여 절미저축운동, 구판장 사업 등을 시행하여 마을공동기금을 모금하기도 하고 농로확장, 마을회관건설, 저수지건설 등의 활동에도 참여하였다. 수동적이고 억압받던 전통적인 여성의 역할은 새마을운동을 계기로 하여 적극적이고 능동적인 것으로 바뀌어 갔다(김대영, 2004: 199-201). 정부는 새마을운동의 시행과정에서 여성들의 참여를 독려했었는데 이에 대해 김홍순(2000: 27-28)은 청년층의 이농으로 인해 이를 대신하기 위해 여성의 노동력 활용을 극대화하기 위함이었다고 보고 있다.

3) 지방공무원과 새마을지도자

정부는 새마을운동의 원활한 추진을 위해서 농촌지역에 유기적 통로를 건설하였다(김대영, 2004: 196). 마을별로 담당공무원을 배치하고, 마을별로 남녀 1인의 새마을지도자를 선출하여 새마을운동 조직체계로 편입시켰다. 이들은 정부정책을 마을단위에까지 투입시키는 역할을 담당하

였다.

먼저 지방공무원들은 스스로를 새마을운동의 주체로 인식하고 사업을 추진하였다(김대영, 2004: 196). 1960년대 공업화 중심의 경제정책에 의해 농촌지역의 지방공무원들은 여러모로 공직사회에서 소외되었다. 그러나 새마을운동이 시작됨에 따라 중앙정부는 물론이고 지방정부에도 새마을관련과가 신설되었고, 이러한 상황에서 공무원들은 새마을운동 관련 부서를 승진을 위한 필수과정으로 인식하게 되었다(소진광, 2007: 107).

지방공무원은 새마을운동의 성공적인 추진을 위해 마을단위에서 주민 참여를 독려하고, 진행상황을 보고하고, 필요한 경우는 강제적으로 주민들을 이끌기도 하였다. 앞에서 보았던 <표 7>과 <표 8>에 나타난 바와 같이 새마을운동 추진체계는 지방공무원을 충분히 활용하고 있었고, 실제 마을단위에 파견된 담당공무원들은 이러한 역할을 충실히 이행하였다.

엄석진(2012a)의 연구는 새마을운동 과정에서 나타난 지방공무원을 이러한 역할을 매우 잘 설명하고 있다. 이들은 마을 내·외부에서 필요에 따라 때로는 연성권력을, 때로는 강성권력을 사용함으로써 사업의 성공적인 추진을 가능하게 했다. 그는 새마을운동 과정에서 나타난 지방공무원의 역할을 크게 세 가지로 정리하고 있다. 첫째, 마을단위의 지도자로서 주민들의 참여를 유도하고, 사업에 필요한 자원과 지원 메커니즘을 확보하였으며, 마을과 지역에서의 새마을운동 주도세력을 조직화하였다. 둘째, 이들은 정부와 마을 간의 매개자로서 정부의 정책을 마을단위에까지 침투시키고, 사업추진 상황을 주기적으로 점검하고 보고함으로써 정보를 상위정부로 환류하는 기능을 담당하였다. 마지막으로 정부주도의 사업에서 주민참여를 가능하게 하는 조정자(완충자)로서 주민들에게 참여의 혜택을 상기시키고, 적절한 지원을 제공함으로써 주민들의 참여를 이끌어내고, 이를 통해 정책의 효과성을 제고하였다. 지방공무원들은 이 과정에서 정부권력과 지원배분이라는 직업적인 권위를 이용하기도 하였고, 상대적으로 높은 학력수준과 지연 등의 개인적인 자원을 활용하기도 하였다.

다음으로 새마을지도자에 관해 살펴보자. 새마을운동 과정에서 새마을지도자의 역할에 대한 기존 문헌들은 마을단위에서 이들이 진정으로 ‘지도자’의 역할을 수행하였는가에 대한 의견을 달리한다. 첫 번째 견해는 새마을지도자들을 마을단위에서의 새마을운동의 실질적인 집행자이자 지도자로 보고 있다. 이러한 입장에 따르면 새마을지도자는 정부의 정책을 마을단위에서 수행하고, 이를 위해 마을주민들의 설득하여 참여를 이끌어냈으며, 새로운 영농기술을 시범적으로 도입·실험하는 등 새마을운동에 있어 다양한 역할을 담당하였다. 특히 이들은 정부와 마을을 연결하는 역할을 수행하였다(윤충로, 2008; 김대영, 2004; 오유석, 2003). 새마을지도자들은 정부의 시책을 마을에서 시행하는 역할을 수행하는 한편 마을주민들의 요구를 상향적으로 정부에 전달하는 역할 또한 담당하였다. 이들은 마을의 필요에 따라 정부의 정책과 다른 우선순위로 사업을 진행하거나, 정부가 허가하지 않은 사업을 계획하고 실행하는 모습을 보이기도 하는 등 능동적으로 사업을 집행하였다. 한편, 정부에서는 새마을교육을 통해 지도자를 육성하고 이들을 위해 영농자금 우선지원, 자녀학자금 지원 등의 물질적인 지원과 함께 우수지도자 공무원 특채와 같은 보상체계가 마련하였다(윤충로, 2008).

그러나 다른 한 측에서는 새마을지도자가 해당 마을주민들의 의견을 민주적으로 잘 반영할 수 있는 마을 내에서의 실질적인 지도자의 권위를 지녔다고 보기는 어려웠다고 보고 있다(소진광, 2007; 황연수, 2006). <표 12>에 나타난 것처럼 마을회의에서 주민선거를 거쳐 새마을지도자가 된 경우는 34.9%밖에 되지 않았고, 새마을운동에 있어 마을단위의 대표라고 할 수 있는 새마을지도자가 참여할 수 있는 상한선은 리·동개발 위원회에 불과하였다. 또한 당시 마을별로 담당공무원이 배치되어 매일 마을을 방문하여 사업지도를 하였다고 볼 때 새마을지도자의 권한이 그리 크지 않았다고 유추해 볼 수 있다. 또한 새마을운동 이후 새마을지도자들이 주요 요직에 진출한 사례가 거의 없었다는 사실 역시 이러한 견해를 뒷받침한다.

표 12 새마을지도자 선출방법

항목	응답(%)
스스로 지원	3.2
개발위원회에서 선출	12.6
주민 전체 선거	34.9
군·면에서 지명	4.8
이장과 마을유지가 지명	15.9
주위 사람의 권유	28.6

자료: 한국농촌경제연구원(1979).

그러나 새마을지도자에게 부여된 권한이나 권위가 크지 않았다고 해서 이들이 마을단위에서의 새마을운동을 시행하는 데 있어 상당한 역할을 수행하지 않았다고 볼 수는 없다. 위에서 제시된 <표 9>에 따르면 당시 주민들은 새마을운동의 주도세력을 정부 43.1%, 새마을지도자 40.0%, 주민 10.0%로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 마을단위에서 정부로 대변되는 공무원과 새마을지도자가 활발하게 활동하였다는 것을 알 수 있다. 다음 <표 13>에 나타난 것처럼 새마을지도자들의 활동을 지나쳤다고 인식하는 주민이 42.3%로 나타나는 것 역시 그러한 상황을 짐작할 수 있게 해준다. 즉, 새마을지도자들은 자신들에게 주어진 권한이나 권위가 크지 않았음에도 불구하고 마을단위에서의 사업을 열성적으로 수행하였던 것으로 보인다. 새마을지도자 성공수기에도 나타난 것처럼 이들은 정부 시책을 마을주민에게 설득하고 시행하는 업무와 함께 마을에서 필요한 지원을 얻어내기 위해 담당공무원과 지방정부를 설득하는 등 정부와 마을단위를 연결하는 유기적 통로로서의 역할을 수행하였던 것으로 판단된다.

표 13 새마을운동에 대한 인지와 기대에 관한 설문조사(1980년)

	항목	응답(%)
지금까지 새마을지도자의 활동이 어떠했다고 생각합니까?	적절했다	20.8
	그저 그랬다	32.3
	지나쳤다	42.3
	모르겠다	4.6

자료²³⁾: 신중섭 외(1981); 이용기(2012: 82) 재인용.

이러한 내용을 토대로 볼 때 새마을운동의 추진체계에 있어 정부와 마을단위를 연결하는 데는 담당공무원과 새마을지도자가 있었다. 정책의 결정과 자원의 배분권한 등을 고려할 때 새마을운동 체계 중 정부단위의 최하위에 담당공무원이 있어 마을단위와 연결이 되었다면, 새마을지도자는 그러한 정부와 마을단위 또는 담당공무원과 마을단위를 연결하는 보조적인 매개자 역할을 수행하였을 것이다.

4) 주체의 도식화

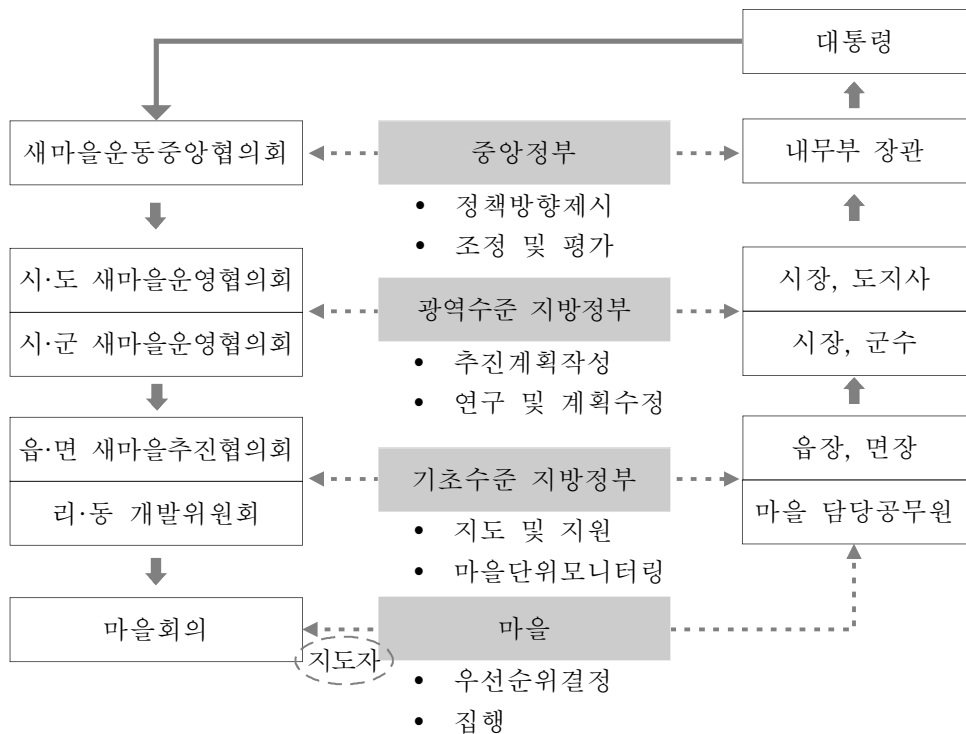
새마을운동에서 각 주체들의 역할과 관계를 도식화하면 다음과 같은 추진체계를 구성할 수 있다. 좌측은 새마을운동의 의사결정 추진체계로 새마을운동중앙협의회를 정점으로 하여 결정된 정책의 방향이 하달되는 구조를 가지고 있다. 이에 반해 우측의 구조는 정책의 집행상황에 대한 보고체계로 개별마을을 담당하는 담당공무원을 시작으로 하여 정기적으로 상위정부에 보고되고, 이러한 내용을 토대로 평가와 정책의 수정이 이루어졌다. 각 정부단위에 해당되는 양측의 추진체계는 동일한 기관장이 결정권한을 가지고 있기 때문에 연계되어 있었고, 사실상 하나의 체계처럼 작동하였으리라 짐작할 수 있다. 이러한 추진체계는 마을회의와

23) 1980년 10월에 진행된 설문조사로 표에 제시된 수치는 농촌지역에 해당되는 130명의 응답을 분석한 것이다.

담당공무원, 새마을지도자를 통해 마을단위에까지 연결되어 있었고, 정부는 이를 통해 정부의 정책을 마을단위에까지 침투시키고, 마을단위의 집행상황을 모니터링 할 수 있었다.

각각의 역할을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 중앙정부에서는 정책의 방향을 제시하고, 전국에서 취합된 정책의 집행상황을 토대로 하여 조정 및 평가를 담당함으로써 이를 다시 정책방향에 반영하였다. 광역수준의 지방정부는 중앙정부가 제시한 정책방향에 따라 추진계획을 작성하고, 필요한 연구를 수행함으로써 계획을 수정하는 업무를 담당하였다. 중앙정부와 광역수준의 지방정부가 정책의 계획과 관련한 업무를 담당한 데 반해 기초수준의 지방정부는 실제 마을단위에서의 사업이 집행되도록 적절한 지도와 지원을 제공하고, 마을단위의 집행상황을 모니터링하여 이를 상부에 보고하였다. 마지막으로 최하위에 위치한 마을단위는 세부사업의 우선순위를 결정하고 실제 정책의 집행을 담당하였다. 이와 같이 정부는 새마을운동의 추진과 모니터링, 평가를 위해 기존의 행정체계를 동원하여 유기적인 추진체계를 구성하였다.

그림 4 새마을운동 원형의 추진체계와 각 주체의 역할



다. 관리전략

새마을운동의 1차적 목표는 잘 사는 지역사회의 건설, 특히 농촌사회의 지역발전이라고 할 때 새마을운동은 지역개발정책의 일환이었다. 일반적으로 국제기구는 아래로부터의 개발을 효율적인 지역개발의 모델로 보고 있다. 즉, 개발필요성의 인식, 조직화, 수단의 모색, 사업의 추진 등 전 과정을 주민 스스로 수행해야만 효율적이고 지속가능한 지역발전을 가져올 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 아래로부터의 지역개발을 위해서는 다음과 같은 전제 조건이 필요하다고 정기환(2006: 77-78)은 정리하고 있다. 첫째, 지역개발을 스스로 추진할 만큼 자원과 경제적인 능력을 지니고 있어야 한다.

둘째, 주민이 자신들의 일을 스스로 결정할 만큼 의사결정 권한을 지니고 있어야 한다. 셋째, 주민이 하고자 하는 일을 추진하고 이끌어 갈 리더십이 형성되어 있어야 한다. 넷째, 지역개발사업을 스스로 추진해 갈만큼 지역사회가 조직화되어 있어야 한다. 다섯째, 협동과 자조사업을 추진할 수 있는 지역사회의 규범이 형성되어 있어야 한다. 그러나 많은 개발도상국의 경우 이런 조건을 갖추고 있지 못하고 있고, 1970년대 한국의 농촌사회 또한 마찬가지였다.

그렇다고 해서 위로부터의 개발방식이 무조건 옳은 것은 아니다. 위로부터의 개발은 정부에 의해 일사분란하게 추진됨으로써 사업 초기 성과를 거둘 수 있다는 장점은 있다. 그러나 이러한 개발방식의 경우 정부의 경제적·행정적 능력이 뒷받침 될 때야 비로소 가능한 방식이다. 따라서 발전의 지속가능성을 따져볼 때 개발도상국에서 이와 같은 정책을 추진하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

앞에서 살펴본 바와 같이 한국의 새마을운동은 정부 주도의 위로부터의 사업의 성격을 띠고 있으나 마을단위에서의 실제 사업 집행과 경제적인 부담은 주민들의 참여로 이루어졌다. 정부는 마을단위에까지 침투 가능한 행정적 체계를 동원하여 주민들에게 개발의 필요성을 인식시키고, 기존의 마을조직을 사업에 활용하였으며, 적절한 수단을 제시하되 일부나마 선택권을 주민에게 부여하였고, 주민들이 사업을 추진하되 정부가 이를 관리·평가함으로써 미진한 경우 사업추진을 밀어붙이는 방식을 채택하였다. 즉, 사업의 계획과 관리, 평가에 있어서 위로부터의 개발방식을 채택하되 사업의 집행과 재원의 부담, 세부사업의 선택 등에 있어서는 아래로부터의 개발방식을 차용하고 있는 것이다. 아래에서는 정부가 새마을운동을 원하는 방향으로 이끌어가기 위해 어떤 운용전략을 사용했는지 살펴보겠다.

1) 정부시책 침투를 위한 유기적 추진체계 구성

새마을운동의 시행 초기에 정부는 새마을운동과 관련된 정부의 시책을 마을단위에까지 침투시키기 위해 이중의 추진체계를 구성하였다(박섭·이행: 1997). 그 첫 번째는 의사결정조직으로써 앞에서 살펴보았던 <표 7>의 새마을운동 추진체계였고, 두 번째는 의사집행조직으로써 중앙정부와 지방정부에 설치된 새마을 관련 부서가 구성되었다.

1972년 3월 7일 대통령령 6104호로 중앙정부의 모든 부처가 참여하는 새마을중앙협의회가 조직되어 내무부 장관이 위원장을 맡아 새마을운동을 총괄적으로 추진하게 되었다. 새마을중앙협의회는 새마을운동의 중장기, 연도별 계획 및 추진과 홍보를 위한 전 활동을 종합하고 조정하는 역할을 맡게 되었다. 새마을중앙협의회 업무의 효율적인 수행을 위해 중앙정부 25개 부처청의 주무국장이 참여하는 새마을운동 실무협의회가 조직되었고, 내무부 지방행정차관보가 위원장을 맡았다. 그 이하로 시·도 새마을운영협의회, 시·군 새마을운영협의회, 읍·면 새마을추진위원회, 리·동 개발위원회가 구성되었고, 기존에 마을단위에 존재하던 마을회의 역시 새마을운동 체계로 편입되었다. 수준별로 정부의 기관장이 책임을 맡고, 리·동 개발위원회의 경우 이장과 새마을지도자가 책임을 맡도록 하였다.

중앙정부와 지방정부에도 새마을관련 부서가 신설됨으로써 새마을운동의 집행조직이 체계화되었다. 먼저 1971년 내무부 지방국에 지역개발담당관을 설치하고 농촌개발, 도시개발, 주택개량업무를 담당하도록 하였다. 정부부서에 새마을 명칭이 공식적으로 사용된 것은 1973년이다. 당해 1월 내무부직제개정을 통해서 지방국 내의 지역개발담당관을 새마을담당관으로 명칭을 변경하고, 새마을 계획분석과가 신설되었다. 또한 지방국 산하의 농촌개발관을 폐지하고 새마을지도과를 신설하였다. 중앙정부 내에 조직을 구성한 다음은 지방정부였다. 다음달 2월에 각 시·도에 새마을지도과가 신설되고, 각 시·군에는 새마을과가 신설됨으로써 중앙정부와 지방정부를 수직적으로 연결하는 새마을운동 집행체계가 구성되었다.

다음해인 1974년에는 시·군 단위의 행정력을 좀 더 보완하기 위해 시·군에 설치된 새마을과 업무를 신설되는 부군수에게 이관하였다. 부군수는 새마을운동 관련 업무 전반을 관장하며 새마을계, 기획예산계, 감사계를 직속으로 함으로써 지방정부에서의 새마을운동 관리를 보다 강화하였다. 그리고 1975년 1월에는 내무부와 시·도, 시·군에 새마을운동상황실을 설치하기도 하였다.

정부는 이렇게 구성된 이중의 추진체계를 통하여 새마을운동을 중앙정부에서 마을단위에 이르기까지 관리하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 이중적 추진체계를 분리된 것으로 보기는 어렵다. 양자는 철저히 행정체계의 수직적 계통에 따라 구성되었고, 각 계통별 총 책임은 동일한 기관장에게 있었기 때문이다. 따라서 사실상 새마을운동의 의사결정체계와 집행체계(보고체계)는 함께 작동하였다고 보는 것이 맞을 것이다.

2) 종합적 개발 추구

새마을운동이 지향하는 잘 살기 운동은 단순한 소득개선만을 의미하는 것이 아니라 생활환경개선, 사회인프라의 확충, 영농기술의 개발, 정신계발 등 농촌지역사회의 전반적인 삶의 변화를 의미했다. 따라서 새마을운동은 농촌사회의 종합적인 개발을 추진하였다.

새마을운동은 초기 환경개선사업으로 시작하였지만 사업이 진행되어 감에 따라 농촌지역을 대상으로 한 중앙정부의 다양한 사업과 마을단위에서 진행되고 있던 개발사업을 통합하였다. 그 결과 새마을운동 이전에 지지부진했던 사업들이 새마을운동에 통합됨으로써 상당한 성과를 거두기도 하였다.

다음 <표 14>는 새마을운동중앙회(2010b: 35-56)의 1970년대 새마을운동의 추진실적에 관한 자료에 나타난 내용을 토대로 정리한 새마을운동의 사업분류와 세부사업이다. 먼저 생활환경개선 사업의 경우 1971년 주택개량, 취락구조개선 등 개별농가를 대상으로 한 것부터 마을회관 건

립, 하수구설치, 간이급수시설사업, 공동이용시설건립 등 마을공동체 대상으로 한 사업까지 일상생활 전반에 걸쳐 이루어졌음을 알 수 있다. 다음으로 생산기반사업의 경우 농로의 개설과 포장, 마을안길 확장, 소하천 정비, 교량가설 등 마을을 외부와 연결하고, 농기계의 진입을 가능하도록 하는 사업이 있었고, 농업과 어업 등 경제생활과 관련된 시설사업 등이 있었다. 세 번째 소득증대 사업의 경우 경지정리, 용수개발, 비닐하우스 조성, 저장가공시설 건립 등이 새마을소득증대 종합개발사업이란 이름으로 진행되었고, 그 밖에 생산협동단지 조성, 지력증진사업, 농산물유통구조 개선사업 등 다양한 사업이 시행되었다. 마지막으로 정신계발 사업의 경우는 새마을교육과 영농기술훈련 등 교육과 관련된 사업을 포함하고 있다. 물론 새마을운동 하에 실시된 많은 사업이 그 목적에 있어 배타적으로 분류되는 것은 아니었다. 새마을운동은 낙후된 농촌사회 전반의 개발을 추구하였기에 일부 사업의 경우 연관성이 높게 나타나고 있었다. 다만 이러한 분류를 통해서 어떠한 사업이 진행되었는지를 좀 더 명확하게 파악할 수 있을 것이다.

표 14 새마을운동 사업분류 및 세부사업

분류	세부 사업
생활환경개선	<ul style="list-style-type: none"> - 새마을가꾸기사업 - 주택개량 - 취락구조개선 - 소도읍가꾸기 - 농번기 탁아소운영 및 영양개선사업 - 공동이용시설건립(공동구매장, 공동목욕탕, 공동우물 등) - 국도변·철도변 가꾸기 - 마을회관 건립 - 하수구설치 - 간이급수시설사업
생산기반확충 (사회인프라)	<ul style="list-style-type: none"> - 농로 개설·포장 - 마을안길 확장 - 소하천정비 - 교량가설 - 농업용수시설사업 - 어업기반시설사업 - 영농공동이용시설사업
소득증대	<ul style="list-style-type: none"> - 새마을소득증대 종합개발사업(경지정리, 용수개발, 비닐 하우스, 과수원, 저장가공시설, 농기계보급 등), - 생산협동단지 조성 - 공동어장 조성 - 마을조림 및 양묘사업 - 지력증진사업 - 농산물유통구조개선사업 - 새마을공장건설 - 새마을노임소득사업
정신계발	<ul style="list-style-type: none"> - 새마을교육 - 영농기술훈련

자료: 새마을중앙회(2010b: 35-56)

3) 단계별 발전전략 제시

새마을운동은 개발단위를 마을로 설정하고 있는데, 이는 1960년대 지역사회 개발계획에서 시장권을 기준으로 한 개발단위의 설정이 비효율적이라는 비판을 받아들인 것이다(김영모, 2003). 1972년 정부는 마을의 발전단계를 기초, 자조 및 자립단계로 설정하고 승급의 기준을 제시하였다. <표 15>는 마을 승급의 단계와 기준을 정리한 것이다. 여기에는 농로 및 마을도로, 소류지, 수리율, 협동작업수준, 마을기금, 호당소득, 농기

계의 도입 여부 등 다양한 기준들이 제시되어 있다.

마을의 발전단계에 따라 정부의 지원은 차등적으로 적용되었고, 따라서 이러한 발전단계는 사업시행에 있어 우선순위의 결정, 목표치의 설정 등에 영향을 주었을 것으로 보인다. 또한 마을단위의 사업진행 내역을 지속적으로 보고하고 평가받아야 하는 공무원들의 입장에서는 제시된 기준을 달성하기 위해 마을 내·외부에서 많은 노력을 기울였을 것이고, 실적에 대한 상위정부의 압력 또한 존재하였을 것이다.

표 15 마을 승급 단계 및 기준

기초마을		자조마을		자립마을
간선 안길		지선 안길		-
마을진입 농로		경작농로		-
마을 안 세천		마을들 간 세·소천		마을 밖 소·중천
수리율 70%	➤	수리율 70%	➤	수리율 95%
협동작업반		협동생산작업		협동생산작업
마을기금 30만원		마을기금 50만원		마을기금 100만원
호당소득 50만원		호당소득 80만원		호당소득 140만원
-		동력방제기		동력경운기·탈곡기

자료: 성공회대 새마을운동연구팀(2008a: 8).

단계별 발전전략은 매우 상세하고 계획적으로 이루어졌다. <표 16>은 1973년 내무부에서 발간한 자료로 36개의 사업을 제시하고 마을의 발전 수준에 따라 수행할 사업과 재원지원 여부를 담고 있다. 기초마을의 경우 생활환경개선사업과 사회인프라구축을 위한 기본적인 사업을 중심으로 구성되어 있고, 대부분의 사업은 정부와 주민이 함께 재원을 부담하도록 하였다. 자조마을의 경우 사회인프라 및 소득개선을 위한 영농기반시설을 중심으로 구성되어 있고, 일부지원과 주민자력 사업이 유사한 수준으로 나타나고 있다. 마지막으로 자립마을의 경우 소득개선사업에 매진하도록 하고 있으며 주민자력 사업이 대폭 증가한 것을 알 수 있다.

표 16 마을수준별 표준사업개괄

사업별	기초마을	자조마을	자립마을
1. 마을안길			
간선	정부지원		
지선		정부지원	
2. 농로			
간선농로	일부지원		
경작농로		일부지원	
3. 하수구정비	정부지원	정부지원	
4. 위생우물	정부지원	정부지원	
5. 마을 안 식수	주민자력	주민자력	
6. 소교량 가설			
5-10m		일부지원	
10m 이상			일부지원
7. 방제, 양수기		일부지원	
8. 경운기			일부지원
9. 간이급수시설		일부지원	일부지원
10. 메탄가스시설		일부지원	일부지원
11. 아궁이, 굴뚝개량		주민자력	주민자력
12. 마을소독사업		주민자력	주민자력
13. 농가공예품		주민자력	주민자력
14. 양묘사업			일부지원
15. 논두렁정리			일부지원
16. 경지정리			일부지원
17. 전화사업			일부지원
18. 통신시설			주민자력
19. 주택개량			주민자력
20. 취락구조정비			주민자력
21. 새마을공장			주민자력
22. 농촌교통			주민자력

23. 농업용수시설			
수리율 80%	일부지원		
수리율 85%		일부지원	
수리율 90%			일부지원
24. 다목적소류지	일부지원	일부지원	일부지원
25. 산림조림	일부지원	일부지원	일부지원
26. 사방사업	일부지원	일부지원	일부지원
27. 초지조성		주민자력	주민자력
28. 퇴비증산		주민자력	주민자력
29. 시한영농		주민자력	주민자력
30. 협동영농	일부지원	일부지원	일부지원
31. 협동이용시설		주민자력	주민자력
32. 하천가꾸기			
세천	일부지원		
세소천		일부지원	
소중천			일부지원
33. 국토가꾸기	일부지원	일부지원	일부지원
34. 지붕개량	일부지원	일부지원	일부지원
35. 마을기금조성			
30만원이상	주민자력		
50만원이상		주민자력	
100만원이상			주민자력
36. 농가저축			
1만원	주민자력		
1만5천원		주민자력	
2만원			주민자력

자료: 내무부(1973: 152-153); 새마을운동중앙회(2010a) 재인용.

새마을운동이 1971년 시작될 당시에만 해도 사업에 대한 명확한 목표나 계획이 전무했다는 것을 고려할 때 1973년 발간된 자료에 <표 16>

과 같이 마을수준별로 상세한 사업개괄이 구성되었다는 것은 정부에서 불과 2년이 채 되지 않는 기간에 새마을운동 추진을 위한 구체적이고 상세한 체계를 구성하였다는 것을 의미한다. 이러한 정부의 노력은 새마을운동이 시작되고 초기 몇 년 만에 상당한 성과를 거둘 수 있게 하였다. 1972년 말 기초마을 53%, 자조마을 40%, 자립마을 7%에 불과했던 것이 불과 4년 후인 1976년 말에는 기초마을 1%, 자조마을 65%, 자립마을 45%로 바뀌었고, 다시 3년 후인 1979년 말에는 자립마을이 97%로 나타났다(새마을운동중앙회, 2010b: 39). 이러한 결과는 새마을운동이 정부의 계획에 맞추어 착실하게 수행되었다는 사실을 보여준다.

4) 지속적인 평가와 인센티브

정부는 기존의 행정체계를 중심으로 새마을운동의 추진체계를 구성함으로써 마을단위에 이르기까지 새마을운동의 전 과정을 관리하였고, 동시에 마을단위에서의 주민참여를 통해 사업의 재원을 확보하고, 이행하도록 하였다. 앞에서 주민참여가 이루어졌던 요인이 무엇인가에 대해 논의하였는데, 경쟁에 의한 인센티브의 제공 역시 그 중 하나로 논의된다. 즉, 사업을 수행하는 과정에서 철저한 경쟁체제를 도입하고, 결과에 따라 차별적인 지원을 함으로써 결과에 대한 책임과 성공을 위한 동기를 동시에 부여할 수 있었다(최인이, 2008: 120).

새마을운동의 사업단위는 마을이므로 경쟁 역시 마을단위로 이루어졌다. 마을단위의 사업진행내역을 정부는 1일 단위로 파악할 수 있었고, 이를 토대로 하여 마을별로 지속적인 평가가 이루어졌다. 앞에서 살펴본 마을별 발전단계의 설정 또한 크게 보면 경쟁을 촉진시키는 요인 중 하나로 볼 수 있다. 또한 정부는 언론을 통해 지속적으로 새마을운동 성공 사례를 소개하고, 사업성도가 높은 마을에는 특별지원 등의 명목으로 인센티브를 제공하였다.

당시 지원된 금액을 마을 당 금액으로 환산하면 우수새마을 특별지

원 사업의 경우는 약 131만원이 지원되었고, 나머지의 경우 적게는 50만원(특정지역 특별지원), 많게는 500만원(경제동향보고마을 특별지원)까지 제공된 것을 알 수 있다. 1970년대 농가의 연평균 소득이 1971년의 경우 약 25만원, 1975년의 경우 약 87만원이었다고 할 때 정부의 특별지원금은 당시로서는 매우 큰 금액이었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 인센티브에 따른 주민참여의 동기부여는 일정부분 작용했을 것으로 보인다. 실제로 노화준 외(2012)의 새마을지도자 인터뷰에 따르면 우수새마을 특별지원금을 받기 위한 마을 간의 경쟁이 상당했다는 것은 이러한 사실을 뒷받침한다. 정부는 마을 간의 경쟁을 유도함으로써 주민들의 참여를 이끌어내고, 이를 통해 사업의 성과를 달성하고자 하였다. 이 기간에 우수새마을 특별지원금으로 지급된 금액은 새마을운동에 투입된 전체 정부재원의 약 5.7%에 해당된다²⁴⁾.

표 17 우수새마을 특별지원사업 유형별 지원실적(단위: 백만원)

유형	마을수	총지원액	지원년도
우수새마을 특별지원	22,456	29,519.5	1973-1979
특정지역 특별지원	4,924	2,462	1975-1976
특별지도마을 특별지원	1,494	1,494	1976-1978
소하천 정비 특별지원	4,410	7,700	1973-1977
경제동향보고마을 특별지원	127	698	1971-1980
동시지원마을 특별지원	309	928	1977-1980
고소득집권마을 특별지원	22	110	1977-1978
노변불량주택시범교육장 특별지원	-	1,139	1977
계	33,842	44,050.5	

자료: 새마을운동중앙회(2010b: 38).

24) 해당 수치는 새마을운동중앙회(2000)를 참고하여 계산한 것이다. 그러나 사업비 항목에 대한 수치를 분석한 결과 제시된 자료들의 금액의 총합과 세부사업들의 금액 간에는 정확하게 맞아떨어지지 않는 경우가 많았다. 이는 새마을운동이 초기 정확한 계획이 없는 상황에서 시행되고, 이후에 다른 사업들을 새마을운동으로 통합하는 과정에서 정확한 수치검증이 이루어지지 않아서 인 것으로 생각된다.

5) 새마을교육

새마을운동에의 주민참여를 이끌어내기 위해 정부는 다양한 방법을 활용하였는데 새마을교육의 경우 새마을지도자를 중심으로 이루어졌다. 새마을지도자는 마을단위에서 주민과 정부 내지는 지방공무원을 연결시키는 매개자의 역할을 하였다. 그러나 이들에게는 단지 리·동 개발위원회에 참여할 기회가 주어졌을 뿐 실질적인 권한이 거의 부여되지 않았었다. 그럼에도 불구하고 정부는 이들을 농촌근대화의 기수, 나아가 민족사의 주체로 상징화시킴으로써(김대영, 2004: 196) 이들을 새마을운동의 적극적인 참여자로 만들어냈다.

새마을교육은 1971년 독농가연수원교육으로 시작하였다. 박진환(2005)에 따르면 농림부에서 주관한 새마을교육의 초기 계획은 농업기술에 초점은 두고 있었으나 당시 박정희 대통령은 정신교육을 주로 하라는 지시를 하였고 이에 종교계의 지도급 인사들이 정신교육 담당 강사진으로 배정되었다고 한다. 새마을교육은 지식의 전수보다도 새마을정신을 생활화하게 하는 데 교육의 주된 목표가 있었고, 대통령은 새마을교육의 방향이나 내용에 직접 관여하였다(박진환, 2005: 148-151). 결국 정부는 새마을교육을 통해 근면, 자조, 협동의 새마을정신을 체득시키고, 그를 바탕으로 한 새마을기술의 습득과 능동적인 실천력을 함양함으로써 새마을운동실천과정에서 요구하는 새마을 인간상으로서 새마을지도자를 양성하고자 하였다(새마을운동중앙회, 2012a: 378). 따라서 초기 농업기술을 중심으로 했던 교육은 1973년 교과과정 개편을 통해 새마을사업과 직접적인 관련이 있는 교과목과 정신교육을 중심으로 재편되었다.

표 18 새마을지도자연수원의 교과과정(1973년)

분류	세부 교과목	
영농지식	- 식량증산	- 경제작물재배
	- 유축농업	- 농기구 조작

농협운동	- 협동조직	- 새마을운동
새마을사업	- 새마을 환경개선 - 새마을운동 - 국토 가꾸기 - 치산녹화 10년 - 새마을 소득사업 - 복합소득 - 새마을 양묘 - 밤나무 재배 - 건설공사공법	- 새마을공장 - 가정의례 - 감자혼식 - 농민지도자 기법 - 회의진행법 - 건전한 오락 - 건전한 노래 - 새마을영화
교양·정신교육	- 지도자의 자세 - 협동작업 정신혁명 - 목민정신 - 새 역사의 창조 - 이렇게 살 때가 아니다	- 새 국가관 - 새마을 지도이념 - 유신과 새마을운동 - 유신과업
성공사례	- 새마을 - 농특사업	- 부녀활동 - 협동조합
야간분임토의		

자료: 박진환(2005: 157).

다양한 새마을 성공사례에서 많은 새마을지도자들은 새마을교육을 통해 열성적으로 새마을운동에 헌신하도록 변모하였다고 말하고 있다. 새마을교육을 통해 이들은 새마을운동의 필요성을 체감함은 물론이고, 사업을 어떻게 진행할 것인지, 주민들을 어떻게 설득하고 사업에 참여시킬 것인지 등 마을단위에서 새마을지도자가 수행해야 할 역할을 배우게 되었다. 또한 정부는 이들을 농촌근대화의 기수, 나아가 민족사의 주체로 호명함으로써 이들을 새마을운동의 상징적 존재로 부각시켰으며, 성과가 좋은 경우 새마을지도자대회나 경제동향보고회의에서의 사례발표의 기회를 제공하거나 대통령과 영부인의 하사품을 제공하기도 하였다. 새마을교육과 정부의 상징화 전략은 새마을지도자라는 새로운 정부와 주민간의

매개자를 양성하였고, 이는 새마을운동이 시행되는 과정에서 마을단위에서 정부의 정책을 효과적으로 시행하는 데 기여하였다.

3. 한국 새마을운동의 원형의 도식화

새마을운동의 원형의 구성요소를 하나의 도식으로 나타내면 다음 <그림 5>와 같다.

새마을운동의 정책목표는 1차적으로 잘 사는 지역사회를 건설하는 것이고, 이는 단순히 경제적인 소득개선만이 아니라 농촌사회의 삶 전반을 포괄하는 개념으로 정책목표를 달성하기 위한 세부목표로 생활환경개선, 생산기반확충, 소득개선, 정신계발 등이 제시된다. 이러한 1차적 정책목표의 달성을 통해 조국근대화로 대표되는 국가발전에의 기여가 새마을운동의 궁극적인 정책목표로 할 수 있다.

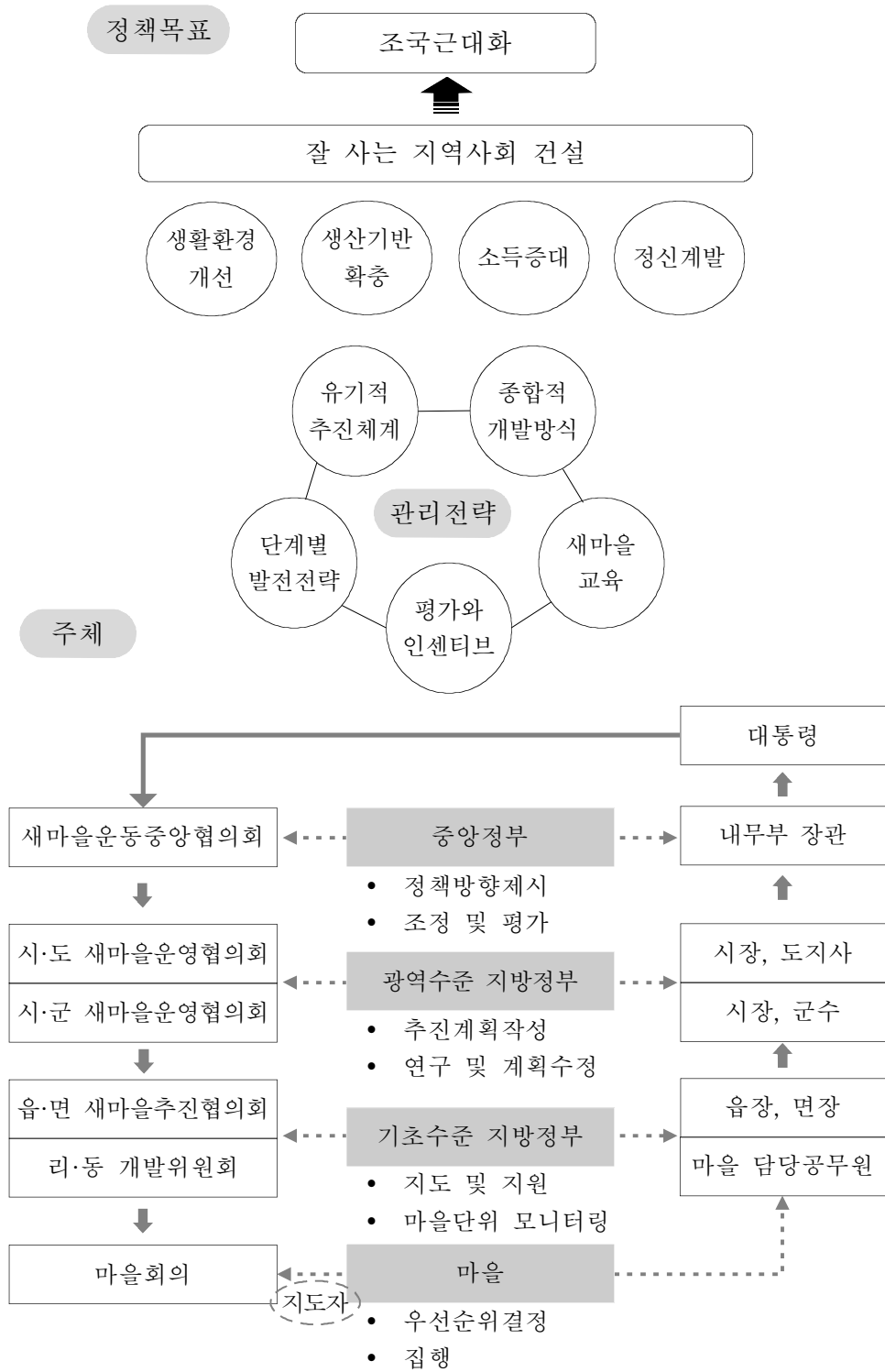
이러한 새마을운동의 정책목표의 달성을 위해 정부는 중앙정부와 지방정부, 그리고 마을단위를 연계하는 추진체계를 구성하였다. 좌측은 의사결정 추진체계로 새마을운동중앙협의회를 정점으로 하여 마을회의로 연결되었다. 이렇게 수직적이고 하향적으로 구성된 체계를 통해 정책의 방향을 제시하고, 세부적인 추진계획을 작성하여 이를 마을단위에서 집행할 수 있도록 지도하고, 필요한 지원을 제공하였다. 이에 반해 우측은 집행상황모니터링을 중심으로 한 보고체계로 개별마을단위의 집행상황을 정기적으로 상위정부에 보고함으로써 중앙에서는 전국의 집행상황을 실시간으로 확인할 수 있었다. 이러한 내용을 토대로 하여 필요한 경우 사업계획을 수정하고 조정할 수 있었고, 이는 다시금 의사결정 추진체계를 통해 마을단위로 하달될 수 있었다.

이렇게 구성된 추진체계는 정부조직과 마을회의라는 마을단위의 조직을 연결함으로써 정부시책을 마을단위에까지 침투할 수 있게 하고, 이를 통해 다양한 관리전략을 활용하여 마을단위의 주민참여를 이끌어 낼 수 있게 하였다. 즉, 주민들에게 개발의 필요성을 인식시키고, 기존의 마

을조직을 사업에 활용하였으며, 적절한 수단을 제시하되 사업의 우선순위 선택권을 주민에게 부여하였고, 주민들이 사업을 추진하되 정부가 이를 모니터링하고 평가함으로써 사업을 관리하였다.

정부는 새마을운동을 원하는 방식으로 이끌어가기 위해서 다섯 가지의 관리전략을 활용하였다. 정부시책 침투를 위한 유기적 추진체계의 구성, 종합적인 개발방식의 추구, 단계별 발전전략의 제시, 지속적인 평가와 인센티브 제공, 그리고 새마을교육이 그것이다. 이러한 전략은 서로 연계되어 있다. 먼저 이러한 사업의 전반적인 관리는 유기적 추진체계가 구성되었기에 가능했다. 마을단위의 삶 전반을 발전시키기 위한 종합적인 개발방식을 채용하고, 이러한 내용을 바탕으로 기초마을, 자조마을, 자립마을의 3단계로 구성된 발전전략을 제시하였다. 추진체계를 통해 마을단위에까지 모니터링이 가능해짐에 따라 지속적으로 집행상황과 결과를 평가하고, 정부의 정책에 적합한 방향으로 우수한 성과를 거두는 마을에는 인센티브를 제공함으로써 사업을 더욱 독려했다. 그리고 새마을지도자를 중심으로 새마을교육을 통해 마을단위에서의 사업집행을 위한 여러 가지 교육과 지원을 제공하였다.

그림 5 새마을운동의 원형



제 4 장 새마을운동의 변형: 해외 새마을운동

제 1 절 새마을운동의 국제화와 새마을운동의 재해석

새마을운동이 한국형 개발협력모델로써 여러 개발도상국의 대상으로 이전되고 있는 현 시점에서 새마을운동에 대한 재해석은 분명히 필요하다. 한국의 새마을운동과 개발도상국에 이전되는 새마을운동 간에는 30여년이라는 시간적 격차가 존재하고, 공간적인 배경 역시 상이하기 때문이다. 그러나 재해석을 하는 데 있어 새마을운동의 원형, 즉 정책의 목표는 무엇이고, 주체의 역할과 관계는 어떠한지, 어떻게 정책을 관리하고 평가하였는가를 간과하여서는 안 된다. 이러한 내용을 충분히 반영하여 새마을운동이 현대적 관점에서 재해석되고, 이를 개발도상국을 대상으로 한 정책으로 구체화할 때 비로소 진짜 새마을운동이 이전되었다고 할 수 있을 것이다.

2000년대에 들어 새마을운동의 국제화사업이 활발하게 진행되고 있다. 국제사회와 개발도상국은 1970년대 한국의 새마을운동을 지역개발의 성공적인 모델로 평가하고 있다. UN의 경우 아프리카 빈곤퇴치 프로그램의 하나로 새마을운동을 제시하였고, UN 산하의 아시아태평양경제사회이사회(UNESCAP)에서는 2004년 라오스, 네팔, 캄보디아 3개국을 대상으로 새마을운동 시범사업을 시행하기도 하였다. 한국의 경우 KOICA(외교부), 새마을운동중앙회, 농림부 등에서 새마을운동의 국제화 사업을 진행하고 있다. 특히 2011년에는 국무총리실을 중심으로 하여 새마을운동 추진체계를 재정비하고, 새마을운동의 확산을 위한 보다 종합적인 프로그램을 추진하고 있는 상황이다.

새마을운동의 국제화와 관련된 연구들이 바라보는 새마을운동은 성공적인 지역개발프로그램으로써 주민들의 높은 참여, 주인의식, 위로부터의 발전과 아래로부터의 발전의 조화 등의 긍정적인 시각이 주를 이루어지고 있다(임형백, 2012; 정갑진, 2008; 전해황, 20??). 이는 한국의 새마을운동 자체를 분석대상으로 한 연구의 경우 정치적·경제적인 측면에서

새마을운동에 대한 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 첨예하게 대립하고 있는 상황과는 매우 대조적이다.

이러한 인식의 차이는 동일한 대상, 즉 1970년대 농촌지역에서의 새마을운동에 대한 양자의 인식에 있어 시간적 프레임과 그 목적이 다르기 때문인 것으로 생각된다. 먼저 전자의 경우 2000년대의 현재시점에서 개발협력프로그램으로서의 새마을운동의 유용성에 초점을 두고 있다면, 후자의 경우는 실제 새마을운동이 진행된 1970년대의 시점에서 정책의 목적, 집행상황, 성과 등을 평가하는 데 초점을 두고 있다. 그러다보니 동일한 대상이라 할지라도 이에 대한 양자의 인식은 전혀 다를 수밖에 없을 것이다.

그러나 문제는 새마을운동의 국제화 관점에서의 새마을운동에 대한 인식은 실제 새마을운동의 모습을 너무 단순하게, 그리고 부분적으로 인식하고 있다는 것이다. 앞에서 분석한 바와 같이 새마을운동은 정부의 철저한 계획과 모니터링, 평가에 의해 진행된 사업으로 정부는 마을단위에서의 참여를 이끌어내고, 원하는 성과를 달성하기 위해서 다양한 관리전략을 활용하였다. 그러나 새마을운동의 국제화 관점에서 이야기하는 새마을운동은 이와 같은 정부주도의 정책적인 측면은 간과한 채 마을단위의 주민참여와 의사결정구조, 빈곤퇴치와 환경개선 등 ODA에 관한 최근 국제사회의 동의와 일치하는 측면만을 강조하고 있다. 새마을운동의 이러한 측면은 다른 지역개발프로그램과는 차별화가 되는 부분이고²⁵⁾, 국제기구와 개발도상국이 새마을운동에 관심을 가지는 이유이기도 하다. 그러나 이러한 측면만을 강조하는 경우 개발도상국에 이전되는 정책 또한 이러한 측면만이 강조됨으로써 결과적으로 새마을운동의 부분적인 이전에 그칠 수 있다. 실제로 이전된 해외 새마을운동의 경우 이러한

25) 지역개발(Community Development)이란 용어는 1948년 영국의 아프리카 식민지 행정관회의에서 최초로 사용되었고, 이것이 1955년 UN 경제사회이사회 10차 회의에서 개발도상국 개발방식으로 채택되었다(허훈·김종수, 2008: 42). 국제사회는 새마을운동을 성공적인 지역개발의 모델로 보고 있으나 새마을운동을 지역개발로 온전히 설명할 수는 없다. 지역개발이 지역사회와 주민참여를 강조하고 있는 데 반해 새마을운동의 경우 제3장에서 살펴본 바와 같이 정부의 역할이 중요하고, 주민참여를 이끌어내기 위한 정부의 다양한 관리전략(단계별 발전전략 제시, 평가와 인센티브, 새마을교육 등)이 제시되었다는 데 그 차이가 있다.

모습을 보이고 있는 상황이다.

이 장에서는 한국 새마을운동의 원형과 30여년이라는 시간적 격차와 국가라는 공간적인 배경 또한 상이한 해외에 이전된 새마을운동의 변형간에 어떠한 유사점과 차이점을 발견할 수 있는 지 살펴보고자 한다. 앞에서 제시된 새마을운동의 원형의 구성요소 중에 어떠한 측면이 반영되어 있고, 어떠한 측면이 간과되고 있는지를 분석함으로써 새마을운동이 현대적 관점에서 어떻게 재해석되고 있는지를 살펴보고자 한다.

제 2 절 해외 새마을운동 사례분석

1. 해외 새마을운동 현황

새마을운동의 국제화사업은 1991년 한국국제협력단(KOICA) 무상협력 농촌개발사업부터 본격적으로 추진되었다. 그러던 것이 2000년대 들어와 정부의 ODA 확대와 함께 새마을운동에 대한 개발도상국의 수요가 증가하면서 KOICA는 물론이고 새마을운동중앙협의회, 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF, 이하 EDCF), 농림부, 농촌진흥청, 경상북도 등의 다양한 기관에서 진행되고 있다. KOICA의 경우 한국 ODA 대표기관으로써 농촌종합개발과 관련하여 종합적인 ODA 사업으로 새마을운동의 국제화를 추진하고 있고, 새마을운동중앙회의 경우 초청연수 중심의 사업을 진행해왔으나 2009년부터 ‘새마을운동 세계화사업’이라는 이름으로 개발도상국을 대상으로 한 새마을운동 시범사업을 시행하고 있다. 그리고 EDCF의 경우는 경제개발경험 공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)의 일환으로 새마을운동의 국제화사업을 추진하고 있다.

국제개발협력위원회(2010)에 따르면 새마을운동 국제화사업은 초청연수, 프로젝트, 전문가 파견, 봉사단 파견, 컨설팅, 기술협력 등의 방식으로 이루어지고 있다. 초청연수의 경우 KOICA 131개국, 농촌진흥청

115개국, 새마을운동중앙회 81개국을 대상으로 시행되고 있고, 그 외의 사업은 32개 국가를 대상으로 총 93개의 사업이 진행되었다.

표 19 새마을운동의 국제화사업 현황

기관	사업유형	대상국가(사업내용)
KOICA	프로젝트	라오스, 캄보디아, 세네갈 등 22개 국가
	초청연수	새마을운동, 농촌개발과정 초청연수(131개국)
	전문가파견	농어촌분야 전문가 54개국 256명 파견
	봉사단파견	농어촌분야 봉사단 34개국 961명 파견
기획재정부	컨설팅	농업생산성 혁신기반구축(모잠비트)
		새마을운동 시범마을 사업(4개국)
EDCF	자금지원	농업현대화 사업: 중국
새마을운동 중앙회	프로젝트	새마을운동의 세계화 시범마을 13개국
	봉사단파견	14년간 7개국 35지역 1,445명 대상
	초청연수	2010년까지 81개국 2,805명
농림부	컨설팅	국제농업협력사업(2009년)
농촌진흥청	초청연수	아시아, 아프리카, CIS 등 116개국(3,464명)
	전문가파견	해외농업기술개발(KOPIA)
	프로젝트	농식품 기술협력 이니셔티브(아시아, 아프리카)
경상북도	프로젝트	새마을 시범마을 조성사업(2005~)
	초청연수	저개발국가 새마을운동 보급
	봉사단파견	대학생 해외봉사활동 4개국 253명
		새마을리더 봉사단 파견 3개국 30명

자료: 국제개발협력위원회 보도자료(2010.12.21) 수정.

새마을운동 국제화사업은 2011년 국무총리실을 중심으로 새롭게 재편되었다. 여러 기관에서 개별적으로 사업이 진행되다보니 사업의 중복 문제, 통일성 부족 등의 문제가 제기되었고 이에 따라 국무총리실을 정

점으로 한 새마을운동 ODA 사업 기본계획(2011년 5월)이 수립되었다. 이에 따르면 새마을운동 국제화사업은 한국의 성공적인 개발경험인 새마을운동을 ODA에 활용하여 개발도상국 농촌지역의 빈곤퇴치와 자립성장에 기여하고 국제기준에 부합하는 ODA모델로써 제시되고 있다. 사업은 새마을운동 교육 및 체험을 통한 지도자양성, 협의체 구성 및 소규모 ODA 추진을 통한 자립역량 배양, 통합형 개발협력 추진을 통한 지역발전 기여 등의 3단계로 계획되었다. 그러나 본래 재편의 목적이 새마을운동 국제화사업의 분절적인 체제를 극복하고자 했던 데 반해 기존의 사업을 담당하던 기관들 간의 업무분할이 이루어지지 못하고 본래의 체제를 유지함으로써 여전히 새마을운동 국제화사업은 다양한 기관에서 개별적으로 이루어지고 있는 상황이다.

그림 6 새마을운동 ODA 사업기본계획



자료: 국무총리실(2011)

2. 사례의 선정과 분석방법

본 연구는 실제 개발도상국에 이전되어 시행된 해외 새마을운동의 사례를 선정하고, 이를 새마을운동의 원형의 구성요소에 따라 비교분석한다. 새마을운동은 다양한 개발도상국을 대상으로, 다양한 이전주체에 의해, 다양한 방식으로 이전되고 있으므로 분석대상을 선정하는 데 있어서도 이러한 내용을 고려하였다. 먼저 대상국가는 라오스와 캄보디아 2개국이고, 사업의 이전주체는 국제기구인 UNESCAP, 한국의 NGO인 새마을운동중앙회, 한국의 공공기관인 KOICA 등 3개로 총 6개의 사업을 분석하였다.

정책이전 이론에 따르면 정책이전의 주체, 이전의 동기, 이전의 내용, 이전대상국가의 능력과 특성 등 여러 요인에 의해 최종적인 결정되는 정책의 내용이 달라진다고 한다. 해외 새마을운동의 경우 이전의 동기는 유사하지만 이전주체와 국가가 상이하기 때문에 최종적으로 결정된 새마을운동의 모습, 즉 새마을운동의 변형 간에는 차이가 있을 수 있다.

따라서 여기에서는 정부, 민간, 국제기구 등 3개의 서로 다른 성격의 주체에서 진행되는 2개 국가의 새마을운동 사례를 분석함으로써 국가의 성격에 따라, 이전기관의 성격에 따라 각각의 새마을운동 변형 간에는 어떠한 차이가 나타나고 있는지, 그리고 이러한 차이가 나타나는 이유가 무엇인지 살펴보고자 한다.

구체적인 분석방법은 앞에서 제시된 새마을운동 원형의 구성요소를 중심으로 한다. 제시된 구성요소는 새마을운동의 정책적인 운영메커니즘을 설명하는 주요요소로 정책목표, 주체와 역할, 관리전략 3가지로 구성된다.

이러한 방법을 통해 새마을운동의 변형과 원형간의 유사점과 차이점을 발견할 수 있고, 각각의 변형 간에 발생한 차이와 원인을 함께 분석하고자 한다. 또한 기존의 새마을운동 국제화 사업에 있어 어떠한 측면이 강조되었고, 간과되었는지 살펴봄으로써 향후 새마을운동을 개발도상국에 이전하는 데 있어서 필요한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

각각의 분석을 위해 사용된 자료는 다음과 같다.

표 20 분석사례별 자료목록

시행기관	국가	자료목록
UNESCAP	라오스	- 소진광 학술논문(2007) - 사후평가보고서(KOICA, 2008) - 해외출장 결과보고서(한국농촌경제연구원, 2008) - 소진광·김선희 연구보고서(2011)
		- 소진광 학술논문(2007) - 사후평가보고서(KOICA, 2008) - 해외출장 결과보고서(한국농촌경제연구원, 2008) - KOICA-농식품부 공동평가 보고서(2011) - 소진광·김선희 연구보고서(2011)
	캄보디아	- 소진광 학술논문(2007) - 사후평가보고서(KOICA, 2008) - 해외출장 결과보고서(한국농촌경제연구원, 2008) - KOICA-농식품부 공동평가 보고서(2011) - 소진광·김선희 연구보고서(2011)
		- 소진광 학술논문(2007) - 사후평가보고서(KOICA, 2008) - 해외출장 결과보고서(한국농촌경제연구원, 2008) - KOICA-농식품부 공동평가 보고서(2011) - 소진광·김선희 연구보고서(2011)
새마을운동 중앙회	라오스	- 2011 새마을운동 세계화 사업 백서(2010) - 새마을운동 세계화 국가 및 마을 현황(2011) - 새마을운동 ODA시범사업의 추진방안 연구(소진광 외, 2011) - 2012 새마을운동 세계화 사업(2013) - 새마을운동중앙회 홈페이지 Global Korea 새마을운동 세계화 배너 자료
		- 2011 새마을운동 세계화 사업 백서(2010) - 새마을운동 세계화 국가 및 마을 현황(2011) - 2012 새마을운동 세계화 사업(2013) - 새마을운동중앙회 홈페이지 Global Korea 새마을운동 세계화 배너 자료
	캄보디아	- 2011 새마을운동 세계화 사업 백서(2010) - 새마을운동 세계화 국가 및 마을 현황(2011) - 2012 새마을운동 세계화 사업(2013) - 새마을운동중앙회 홈페이지 Global Korea 새마을운동 세계화 배너 자료
		- 2011 새마을운동 세계화 사업 백서(2010) - 새마을운동 세계화 국가 및 마을 현황(2011) - 2012 새마을운동 세계화 사업(2013) - 새마을운동중앙회 홈페이지 Global Korea 새마을운동 세계화 배너 자료
KOICA	라오스	- 사전조사 결과보고서(2006.9) - 사전조사단 결과보고서(2007.2) - 사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야, 2007.3) - (식수개선)사전조사 보고서(2007.3) - 2차 사전조사 결과보고서(2007.4) - 실시협의 결과보고서(2007.5) - (소득증대)사업사전타당성 조사 결과보고서(2009.8)
		- 사전조사 결과보고서(2006.9) - 사전조사단 결과보고서(2007.2) - 사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야, 2007.3) - (식수개선)사전조사 보고서(2007.3) - 2차 사전조사 결과보고서(2007.4) - 실시협의 결과보고서(2007.5) - (소득증대)사업사전타당성 조사 결과보고서(2009.8)
		- 사전조사 결과보고서(2006.9) - 사전조사단 결과보고서(2007.2) - 사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야, 2007.3) - (식수개선)사전조사 보고서(2007.3) - 2차 사전조사 결과보고서(2007.4) - 실시협의 결과보고서(2007.5) - (소득증대)사업사전타당성 조사 결과보고서(2009.8)
		- 사전조사 결과보고서(2006.9) - 사전조사단 결과보고서(2007.2) - 사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야, 2007.3) - (식수개선)사전조사 보고서(2007.3) - 2차 사전조사 결과보고서(2007.4) - 실시협의 결과보고서(2007.5) - (소득증대)사업사전타당성 조사 결과보고서(2009.8)

		- 실시협의 결과보고서(2010.11)
	캄보디아	- 사전조사 결과보고서(2006.5) - 전문가 실시협의 결과보고서(2006.7) - 집행계획(안)(2006.7) - 실시협의 결과보고서(2006.7) - 전문가 사전조사 결과보고서(2006.9) - 중간평가보고서(2008.3) - 종료평가 결과보고서(2009.6) - KOICA-농식품부 캄보디아 농촌분야사업 공동평가 보고서(2011.12)

3. 새마을운동의 변형 1: 라오스의 새마을운동

가. 라오스 개황 및 새마을운동 사업현황

라오스의 정식국명은 라오인민민주공화국(Lao People's Democratic Republic: Lao PDR)으로 인구는 637만명이고 국토면적은 236,800km(한반도의 약 1.1배)으로 전 국토의 80%가 산악지대이다. 베트남, 태국, 캄보디아, 중국, 미얀마 등 5개국과 접경하고 있는 내륙국가로, 사회주의국가로 인민혁명당 1당 체제로 5년마다 국회에서 대통령을 선출한다. 2011년 기준 GDP는 79억 달러이고 1인당 GDP는 1,204달러이다. 열대몬순기후로 우기와 건기가 뚜렷한 것이 특징이다.

라오스 정부는 2020년까지 최빈국 탈피를 목표로 사회경제개발계획을 수립하여 국가개발에 노력하고 있다. GDP의 50%를 농업에 의존하고 있으나 농촌지역의 전반적인 환경이 열악하여 농업생산성이 현저히 낮아 농촌개발의 중요성이 매우 높다.

라오스 새마을운동은 UNESCAP, 한국의 새마을운동중앙회, KOICA에 의해 진행되었다. 세 기관의 사업은 모두 비엔티안주에서 시행되었는

데 비엔티안주는 12개 군에 517개 마을과 약 330,000명의 인구가 살고 있고, 그 중 약 절반이 기본적인 생활 욕구를 충족하지 못하고 있으며, 특히 약 10%에 해당되는 32,658명의 경우 빈곤층으로 분류되어 있는 지역이다(KOICA, 2007a: 14). 현재까지 총 4개의 새마을운동 사업이 진행되었는데 여기에서는 UNESCAP의 2차 사업을 제외한 3개 사업을 분석하였다²⁶⁾. 3개 사업의 경우 공통적으로 마을진입로의 포장과 소득개선을 위한 사업을 포함하고 있다. 이는 주민들의 선호도가 높은 사업을 시행함으로써 주민들의 참여를 높이기 위한 것으로 보인다²⁷⁾.

표 21 라오스 새마을운동 사업현황

사업명	시행기관	시행기간
새마을운동 1차 시범사업	UNESCAP	2002-2005
새마을운동 2차 시범사업	UNESCAP	2006-2008
새마을운동 세계화 시범사업	새마을운동중앙회	2009-2014
라오스 비엔티안주 5개마을 농촌종합개발사업	KOICA	2007-2012

나. UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업

UNESCAP는 인간개발지수(human development index: HDI) 기준으로 최빈국에 속하는 라오스, 캄보디아, 네팔 등 아시아 3개국을 대상으로 한국의 새마을운동 경험을 전수하는 시범사업을 실시하였다. 해당 사업의 경우 UNESCAP에서 실시한 사업이지만 KOICA가 총 사업비 96만 5

26) UNESCAP사업의 경우 KOICA의 재정적 지원을 받지만 UNESCAP 자체적으로 시행하는 사업이다. 2차 사업의 경우 자료를 구할 수 없어 분석에서 제외하였다.

27) 해당 국가의 경우 건기와 우기가 뚜렷한 기후이고, 대부분 큰 도로에서 마을로 진입하는 도로가 비포장도로로 되어 있어 건기에는 흙·먼지로 도로가 가득하고, 우기에는 도로가 진흙으로 변해 통행의 어려움이 있는 상황으로 KOICA의 조사에 따르면 5개 마을주민 모두 마을진입로 포장사업을 1순위로 제시하였다.

천불 중 60%에 해당하는 61만 5천불을 부담하였다. ESCAP은 사전조사를 통해 사업계획서를 작성하고, 이를 KOICA와 협의를 거쳐 최종안을 결정하였으며, 수원국에서의 실질적인 사업의 총괄집행을 담당하였다²⁸⁾.

표 22 ESCAP의 라오스 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용
사업기간	2002년 ~ 2005년
사업목표	한국의 새마을운동 방법론 적용을 위한 수원국 역량 배양 및 환경 조성
사업내용	준비단계: 합의서 작성 및 자문단·조정위원회 구성 1단계: 연수생 초청사업 등 교육훈련 2단계: 마을단위 Action Plan 작성 및 사업시행 3단계: 최종평가 및 현지적합형 새마을운동 방법론 구축
사업지역	비엔티안주 팍눔군 나베른면 2개 마을, 논시엥래면 2개 마을 ²⁹⁾ (1개 사업단위 = 2개 마을)
사업비	현금 총 사업비 USD 103,307 ³⁰⁾ ESCAP 68%, 정부 28%, 주민 4% 각각 부담

28) 본 사업은 ESCAP에서 사업시행을 담당하고, KOICA 측에 6개월 단위로 사업 시행내역을 보고하기로 되어있으나 이러한 자료는 공개되어 있지 않다. 따라서 사업계획 및 집행에 관한 자료가 충분하지 않은 상태에서 분석을 진행하였다. 그러나 해당 자료를 통해 사업의 목표, 주체의 역할, 사업내용, 집행과정, 성과 등을 살펴볼 수 있었고, 이를 토대로 분석을 진행하였다는 것을 미리 밝혀둔다.

29) 사업 대상 마을의 이름과 인구 및 가구 현황은 다음과 같다(소진광: 2007, 189).

면 Community	마을이름 Village	인구(명)	가구(호)
나베른 Navern	반 브엔까바오 Baan Veunkabao	717	154
	반 시엥래나 Baan Xienglaena	632	123
논시엥래 Nonexienlae	반 시엥래타 Baan Xienlaetha	1,416	246
	반 논 Baan None	742	122

30) ESCAP사업의 총 사업비는 \$965,000이고, 전문가파견 \$41,000, 초청연수 \$56,000, 전문가 자문용역 및 실제 마을단위 사업비 \$410,000, 기타비용 \$100,000로 제시된 금액은 실제 마을단위사업에 소요된 지출금액이다. 해당 사업은 라오스, 캄보디아, 네팔 3개 국가에서 시행되었고, 정확하게 각 국가별 지출금액을 환산할 수는 없으나 대략적으로 \$300,000 전후로 보인다. 이렇게 할 경우 라오스 측 정부와 주민부담 비율은 제시된 수치의 약 1/3으로 축소된다.

이 사업은 라오스의 빈곤완화에 기여하기 위하여 새마을운동의 방법론을 적용하고, 이를 통해 수원국의 역량을 배양하고 환경을 조성하고자 하였다. 이를 위한 세부목표는 주민역량 강화를 통한 삶의 질 향상, 농업생산성 향상과 고용기회 확대를 통한 소득증대, 빈곤층을 위한 정부의 자원동원과 정책전달체계의 개선 등 세 가지로 구성된다.

라오스의 중앙정부 차원에서는 기획투자위원회(Committee for Planning Investment), 지방정부 차원에서는 비엔티안 주(Vientiane Capital)가 사업을 주관하여 실시하였다. 사업의 원활한 진행을 위해 공무원들을 활용하였는데, 먼저 현장에서 가까운 지방정부의 공무원을 사업진행 상황을 기록하는 서기(documenter)로 위촉하였고, 사업주관부서의 공무원들을 사업시행과정의 지도와 감독 등의 지원업무를 담당하는 촉진자(engine)로 임명하였다.

마을단위에서는 주민들에 의해 새마을위원회가 구성되고, 새마을지도자를 주민직선에 의해 선출하였다. 새마을위원회는 산림조합, 수리조합 등 기존에 마을 자생적으로 운영되고 있던 조직을 흡수하여 개편하고, 사업의 우선순위를 결정하였다.

실행계획에 의해 결정된 사업은 소득증대사업(직조, 소규모 여신, 건축자재생산)과 환경개선사업(도로개선, 우물설치, 화장실설치, 가축재배치, 학교건축, 마을미화)로 크게 나누어 볼 수 있다. 사업시행에 있어 주민들은 환경개선사업에 필요한 물탱크, 기둥, 시멘트 등의 건자재를 직접 생산하기도 하고, 목재 일부를 자발적으로 부담하기도 하였다. 시엥래타 마을에서는 실행계획에 없었으나 주민들 자체적으로 학교를 건축하기도 하였으며, 시엥래타와 시엥래나 두 마을에서는 지원금 없이 주민 자체부담으로 화장실을 건설하기도 하였다³¹⁾.

사후평가보고서(KOICA, 2008)에 따르면 사업 종료 후에도 마을미화

31) KOICA의 사후평가보고서에 따르면 라오스의 경우 사회주의 국가로 하향식 개발에 익숙한 국가였기 때문에 기존의 마을 내 의사결정은 하향식으로 이루어졌으나 해당 시범사업이 진행됨에 따라 마을 내에서 상향식 의사결정이 이루어졌고, 그 결과 주민들의 태도가 변화하였으며 자립적인 사업시행 역시 태도변화의 일환으로 보고 있다.

사업이나 학교건물개축 등 주민들의 자조적 노력이 유지되고 있는 등 주민들의 자립도가 제고된 것으로 보인다. 또한 소득증대사업의 성과에 대한 주민들의 인식 역시 매우 긍정적이었다. 그러나 예산의 배분과 집행에 있어서의 비탄력성 문제, 새마을위원회와 기존 마을개발위원회 조직간의 중복문제, 2개 마을을 하나의 사업단위로 한 것으로 인한 문제 등이 지적되었다. 또한 주민들의 새마을운동에 대한 이해 부족으로 뒤늦게 참여의사를 보이는 사례가 있어 사업 추진의 우선순위에 있어 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 사업을 먼저 고려해야 한다는 의견도 있었다.

새마을운동 원형의 구성요소에 따라 ESCAP의 라오스 새마을운동을 정리해보면 다음 <표 23>과 같다.

표 23 원형의 구성요소와 ESCAP의 라오스 새마을운동

구성요소	내용	
사업목표	빈곤완화와 수원국의 역량배양	
	세부목표	<ul style="list-style-type: none"> - 생활환경개선: 도로개선, 우물·화장실 설치, 학교건축 등 - 소득증대: 직조, 소규모여신, 건축자재생산 등 - 정신개발: 초청연수, 현지교육
주체	정부	<ul style="list-style-type: none"> - 기획투자위원회(중앙정부) - 비엔티안주(광역단위 지방정부) - 현금사업비 중 28% 부담
	마을	<ul style="list-style-type: none"> - 사업단위별 새마을추진위원회 구성 - 주민 노동력제공 및 현금사업비 중 4% 부담 - 일부 마을 자체적으로 사업추진
관리전략	<ul style="list-style-type: none"> - 추진체계 구성하였으나 연계는 미흡했던 것으로 보임 - 종합적인 개발을 추구하기에는 부족 - 단계별 발전전략은 제시되지 않음 - 평가와 인센티브 전략은 제시되지 않음 - 초청연수 및 새마을운동 현지교육 시행 	

먼저 사업목표의 경우는 원형과 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 특이한 점은 사업을 통해 빈곤층을 위한 정부의 자원동원과 정책전달체계의 개선 측면에서의 정부역량강화를 하나의 목표로 하고 있다는 점이다. 이는 해당사업이 시범사업이고, 이를 통해 수원국 정부의 자체적인 능력을 향상시킴으로써 사업의 지속가능성을 담보하기 위함으로 보인다. 생산기반확충사업의 경우는 예산상의 제약때문인지 사업에 포함되지 않았다.

다음으로 주체의 경우 중앙정부와 광역단위 지방정부에 사업을 주관하도록 하였고, 현금 사업비 중 28%를 정부가 부담한 것으로 나타났다. 그러나 실제 정부가 어떠한 역할을 하였는지는 정확히 알 수 없었다. 마을단위에서는 2개 마을을 한 단위로 하여 새마을위원회가 구성되어 기존의 마을단위의 자생조직을 흡수하여 운영되었고, 마을별로 실행계획을 세웠다. 주민들은 현금사업비의 4%를 부담하였고, 노동력을 제공하였으며, 일부사업의 경우 시행계획에 없었으나 주민들이 자체적으로 추진하기도 하였다. 자료상에는 부녀회나 여성의 역할은 특별히 나타나지 않았다.

마지막으로 관리전략요소의 경우는 상당히 미흡했던 것으로 보인다. 정부에 주관부서를 선정하고, 촉진자와 서기의 임명, 사업단위내의 새마을위원회 등이 존재하였으나 이들 간의 연계는 특별히 나타나고 있지 않다. 이는 사업시행에 있어 정부의 역할이 크지 않았기 때문인 것으로 보인다. 예산 및 역량상의 부족으로 종합적인 개발을 추구하기에는 한계가 있었고, 실제 마을단위에서의 사업시행 기간은 1년에 그치고 있어 평가에 의한 인센티브, 단계별 발전전략 등은 수립자체가 어려운 상황이었다. 새마을교육은 공무원, 새마을지도자, 마을대표 등을 대상으로 초청연수가 진행되었고, 현지에서도 일부주민을 대상으로 진행하였다. 다만 현지교육에 참여한 인원이 너무 적다보니 시행초기 주민들의 사업에 대한 이해도가 낮다는 지적이 있었다.

다. 새마을운동중앙회의 새마을운동세계화 시범사업

새마을운동중앙회는 새마을초청연수 등 새마을교육을 중심으로 새마을 국제화사업을 추진해왔으나 2009년 몽골, 라오스, 캄보디아 등 9개국 18개 마을을 대상으로 새마을 시범사업을 진행하고 있다. 라오스의 경우 2009년부터 현재까지 비엔티안주 토라콤군의 학사이마을과 폰해마을을 대상으로 시범사업을 시행하고 있다. 해당 시범사업을 2015년까지 종료하고, 이 지역을 새마을운동의 확산지구로 삼겠다는 목표를 가지고 있다. 2011년 국무총리실의 새마을 ODA 기본계획에 의해 기존의 2개 마을에 2개 마을을 추가로 하여 총 4개 마을을 대상으로 2013년부터 사업을 진행하기로 하였으나 아직 시행초기단계이므로 새로이 추가된 지역은 제외하고 본래 새마을운동중앙회에서 진행하였던 2개 마을만을 분석의 대상으로 하였다.

표 24 새마을운동중앙회의 라오스 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용
사업기간	2009 ~ 현재(2015년 종료 예정)
사업목표	<p>더불어 잘사는 지구촌 건설(세계화사업의 기본목표)</p> <p>기본방향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 새마을운동 방식 모델의 개발과 보급 - 새마을교육을 통한 대상국 빈곤퇴치 기반조성 - 국가별 시범마을 발굴육성과 모델화를 통한 확산보급
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 2009~2011 기반조성단계(참여분위기 조성, 소규모 마을단위사업) - 2단계: 2012~2013 육성성장단계(자율추진기반 조성, 소득 증대 및 자립기반 준비) - 3단계: 2014~2015 자율추진단계(성공사례 확산, 현지인에 의한 자율추진)
사업지역	비엔티안주 토라콤군 학사이마을, 폰해마을 ³²⁾

사업비	2009-2011 130,000천원 ³³⁾
-----	------------------------------------

새마을운동중앙회의 라오스 새마을운동 사업은 2009년부터 ‘Global Korea 새마을 세계화운동’이라는 이름으로 시작되었다. 더불어 잘사는 지구촌 건설을 사업목표로 하고, 기본방향으로 새마을운동 방식 모델의 개발과 보급, 새마을교육을 통한 대상국 빈곤퇴치 기반을 조성, 국가별 시범마을 발굴육성과 모델화를 통한 확산보급 등을 제시하고 있다³⁴⁾.

다른 기관의 사업과는 달리 사업의 추진체계에 있어 중앙정부나 지방정부의 직접적인 관여 없이 한국인 코디네이터에 의해 주관되는 것이 이 사업의 특징이다. 마을단위에서는 이장을 중심으로 사업을 진행하였다. 그러나 사회주의 국가의 특성상 정부의 관여가 전혀 없었던 것은 아

32) 폰해마을의 인구의 경우 해당자료는 새마을운동중앙회의 마을 현황조사 결과이다. 그러나 소진광 외(2011)의 경우 1,072명으로 되어 있고, 새마을운동중앙회에서 조사한 다른 자료에는 500명 정도의 인구라고 되어 있어 어느 자료가 정확한 것 인지는 확인할 수 없었다. 다음 제시된 자료는 새마을운동중앙회의 수치이다.

마을이름	인구(명)	가구(호)
학사이 Hadxai	1,150	202
폰해 Phonhae	1,384	320

33) 해당 사업의 사업비의 경우 자료마다 금액이 달라서 가장 최근에 새마을운동중앙회에서 발행한 ‘2012 새마을운동세계화백서’의 323p 수치를 기입하였다. 그러나 동일한 자료의 216p에는 마을별 사업비는 28,000천원으로 되어있어 사업비의 정확한 규모를 파악하기 어려웠다. 이는 새마을운동중앙회에서 발행한 다른 자료의 경우에도 마찬가지였다. 홈페이지에 세계화 사업으로 올려진 자료에는 2011-2012 자금계획에 폰해마을의 경우 USD 기준으로 지원금은 도로포장 10,000(마을기금 16,250), 옥수수재배 10,775(마을기금 10,080)으로 총지원금 20,775(마을기금 26,030)으로 되어 있는 반면 2011 새마을운동백서에 따르면 폰해마을의 도로포장 사업비는 USD 32,000, 돼지농장은 4,250, 초교시설 보수는 1,600, 마을공동기금은 4,470 으로 나타나있다. 또한 ODA의 경우 폰해마을은 1,500만원이라고 명시되어 있어 사업비 규모가 모두 다르게 나타나있다. 이러한 상황은 학사이 마을 역시 마찬가지이다. 홈페이지상의 자료에는 도로포장에 USD 3,000로 나와있고, 마을회관 건립에는 3,500만원이 필요하나 1,300만원이 확보되어 있다고 한다.

34) 국무총리실의 새마을운동 시범사업을 함께 추진하게 됨에 따라 새마을운동중앙회의 세계화 시범사업 역시 일부 변화를 가져온다. 대표적으로 사업의 기본목표를 한국형 ODA 모델인 새마을운동을 통해 개도국의 빈곤퇴치 및 자립역량 확보와 지속 가능한 발전을 도모하는 것으로 바꾸고, 사업의 기본방향으로는 초청교육 체계화, 시범마을 육성 모델화 및 내실화, 국외 새마을운동 현지화 등으로 변경하는 등 좀 더 구체적이고 명확하게 바뀌었다.

니다. 이장의 경우 정부에서 임명하는 경우가 많았고, 마을마다 상위정부에 보고와 감시를 담당하는 도 및 군비서 각 1명이 배정되어 있었기 때문에 이장의 권한을 벗어나는 경우 상위정부의 허가를 받아야만 가능한 상황이다. 따라서 새마을사업 관련 행정지원 및 조치는 모두 이장이 처리하였지만 큰 사안일 경우 군청으로 이관하여 진행한 것으로 나타났다(새마을운동중앙회, 2010: 17).

이 사업은 크게 세 가지로 나누어 진행되었다. 먼저 환경개선사업으로는 마을진입로 포장과 학사이 마을의 마을회관 건립이 진행되었고, 소득증대사업으로는 특용작물인 옥수수과 수박의 공동재배, 돼지사육사업이 진행되었으며, 초청연수와 현지교육을 통해 새마을교육이 진행되었다. 먼저 마을진입로 포장사업의 경우 도로포장 전문회사에서 시공을 하고, 주민들이 도로주변의 환경정리를 시행하도록 하였다. 이에 대해 학사이 마을의 주민들은 노동력부담에 대한 불만을 갖기도 하였던 것으로 나타났다. 그러나 해당 사업이 주민들의 자부담 USD 3,000으로 시작하자 토라콤군청은 인근마을의 도로포장 계획을 변경하여 학사이 마을진입로 4km 전 구간을 군의 사업비로 포장하기로 약속하였다. 그러나 군청은 사업시행을 계속해서 미루고 총 공사비 4억여원 중에서 5,500여만원을 주민이 부담할 것을 제안함으로써 사업은 답보상태에 있는 상황이다(새마을운동중앙회, 2010: 351). 이에 반해 폰헤 마을의 경우 주민들이 기초작업 도구제공 및 노동력을 부담하였으며, 여기에는 라오스 최고위층이 스님들이 참여하기도 하여 사업이 원활하게 진행되었다(새마을운동중앙회, 2013: 96). 소득증대사업으로 시행한 옥수수 공동재배의 경우 주변 공장과 정기적인 납품계약을 맺는 등의 성과를 거두었고, 수확량을 늘리기 위한 노력을 제공하고 있다. 그러나 돼지사육의 경우 돼지 사육에 필요한 농장 지식의 부족, 경영지식의 부족, 돼지 전염병 전파, 돼지 가격의 하락 등으로 인해 실패한 것으로 나타났다. 마지막으로 새마을교육사업의 경우 매년 20명 안팎의 공무원, 언론인, 주민대표 등을 대상으로 한국에서 초청연수를 진행하였다. 그러나 초청연수의 경우 비용 면에서 많은 인원을 대상으로 할 수 없어 현지교육에 대한 수요와 논의가 계속해서

있었고, 그 결과 2012년 현지에서는 주민 200명이 참여한 대규모 현지교육을 시행하기도 하였다.

해당 사업의 경우 파악된 사업의 예산규모도 크지 않고, 현지 정부와의 연계미흡 등의 문제점을 가지고 있다. 소진광 외(2011: 156-157)에 따르면 2011년 현재 실질적인 새마을운동 혜택을 느끼는 주민들은 일부에 불과하며, 주민들이 열의를 가지고 새마을운동에 참여하기보다는 외부의 지원을 통한 마을 기반시설 건설에 관심을 보이는 경향이 강하다는 평가를 받고 있다. 이러한 부분은 현지교육 강화를 통해 어느 정도 해소되었을 것으로 보이나 그 외에도 사전조사미흡, 사업의 투명성 문제 등이 존재한다. 새마을운동중앙회측의 마을현황조사에 따르면 2개 마을 모두 주민조직은 없는 것으로 나타나고 있다. 그러나 소진광 외(2011: 157)에 따르면 2006년 제주도의 지원으로 학사이 마을의 폐교를 재건축하여 학사이 초등학교를 개교하는 것을 계기로 해당 마을에 새마을운동이 도입되었고, 그 결과 노인회(Respect Elder), 부녀회(Women), 청년회(Youth), 방범대(Security Guard) 등의 조직이 만들어졌다고 한다. 그러나 2013년에 발행된 백서에까지도 여전히 주민조직이 없다고 명시되어 있고, 따라서 사업을 집행하는 과정에서도 이러한 조직을 효율적으로 운영하지 못했을 것이라는 것을 예상할 수 있다³⁵⁾. 또한 사업비의 경우 각 자료마다 다른 금액을 명시하고 있으나 정확한 사업비규모나 세부내역을 공개하지 않아서 정확하게 추정할 수 없었다³⁶⁾.

그러나 라오스정부의 지원으로 2011년에는 해외 새마을센터를 설치하기로 합의하고, 2012년 11월에는 현지 NGO 허가를 받는 등 해당사업

35) 이러한 상황은 주민들의 참여문제와도 연관된다. 새마을운동은 마을회의를 중심으로 하여 마을의 자생적인 조직을 포괄하고, 각 조직의 리더가 새마을지도자와 협의하여 운영되었다. 그러나 사전조사에서 이러한 부분이 누락되었다면 당연히 사업집행에 있어서도 이러한 부분을 고려하지 못한 채 운영되었을 것이라고 예상할 수 있고, 실제 새마을운동중앙회에서 발행한 자료에는 이러한 내용이 포함되어 있지 않았다.

36) 새마을운동중앙회 측에 문의한 결과 새마을운동중앙회의 경우 공공기관이 아닌 민간조직이기 때문에 이러한 자료를 공개할 의무는 없다고 하였다. 그러나 현재 국무총리실의 ODA 시범사업을 함께 진행하고 있으므로 올해년도 사업부터는 사업비 계획 및 지출내역에 대한 자료를 공개하는 것이 바람직하다고 생각한다.

에 대한 라오스 정부의 관심은 초기와 달리 상당히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 국무총리실의 ODA 시범사업으로 함께 진행되고 있으므로 향후 진행되는 사업은 좀 더 발전된 모습을 보이리라고 예상된다³⁷⁾.

새마을운동 원형의 구성요소에 따라 새마을운동중앙회의 라오스 새마을운동을 정리해보면 다음 <표 25>와 같다.

표 25 원형의 구성요소와 새마을운동중앙회의 라오스 새마을운동

구성요소	내용	
사업목표	더불어 잘사는 지구촌 건설	
	세부목표 - 생활환경개선: 마을진입로 포장, 마을회관 건설 - 소득증대: 옥수수·수박 재배, 돼지사육(2개 마을 공동사업) - 정신계발: 초청연수 및 현지교육	
주체	정부	- 사업을 주관하는 정부주체는 없음 - 사안에 따라 군청에 이관 - 일부 사업의 경우 군청(지방정부)이 담당하기로 하였으나 약속이행은 되지 않음
	마을	- 이장이 새마을지도자의 역할 담당 - 사업비 주민부담이 높음(정확한 금액추산 불가)
관리전략	- 체계화된 추진체계의 구성이 미흡 - 종합적 개발방식은 나타나지 않음 - 새로이 추가되는 마을의 경우 평가의 기준이 달라야 한다	

37) 새마을운동중앙회는 국무총리실에서 주관하는 새마을운동 ODA 시범사업을 담당하였고, 기존의 2개 마을에 2012년부터 ning산마을과 팍텡마을을 추가하여 사업을 추진하기로 하였다. 소진광 외(2011: 161)에 따르면 3년에 걸쳐 각 연도별로 해야 할 일들을 명시하고 있다. 여기에는 새마을지도자의 선출, 새마을위원회의 결성과 기능조직 결성 및 활성화, 전 주민을 대상으로 한 새마을교육, 새마을지도자와 주민들에 의한 마을현황 조사 및 자료분석을 통한 사업우선순위 선정기준 도출 등을 1년차에 할 일로 명시함으로써 마을단위의 조직구성, 새마을교육 강화, 주민역량 강화 등을 내용으로 하고 있다.

	<p>는 언급이 있으나 단계별 발전전략은 제시되지 않았음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 인센티브에 대한 명시는 있으나 실행되지는 않았음 - 초청연수와 현지교육을 통해 새마을교육이 활발히 진행됨
--	---

먼저 사업목표의 경우 세계화사업의 목표로 제시된 것이므로 다소 차이가 있기는 하나 원형의 핵심목표인 “잘 사는 사회”라는 개념을 그대로 가지고 있고, 세부목표인 생활환경개선, 소득증대, 정신계발의 경우 유사했다. 이 사업의 경우도 사업비 규모가 작아서인지 생산기반확충 부분은 포함되지 않았다.

사업주체의 경우 ESCAP이나 KOICA의 사업과는 달리 사업을 주관하는 정부부처는 없었고, 사안에 따라 이장이 군청에 이관하여 처리한 것으로 나타났다. 학사이 마을의 마을진입로사업의 경우 군청이 사업을 담당하기로 하였으나 주민부담을 요구하는 등 약속이행이 되지 않는 문제가 발생하기도 하였다. 사업의 주관은 한국인 코디네이터가 담당하였다. 마을의 경우는 기존의 행정업무를 처리하던 이장이 새마을지도자의 역할을 담당하였다. 그러나 소진광 외(2011: 156)에 따르면 폰헤 마을의 경우 인센티브가 없는 상황에서 이장이 앞장서서 일하지 않으며, 교육 등을 위하여 주민을 모으려고 해도 공산당의 허가를 받아야 하는 번거로운 절차가 있어 이러한 역할을 하지 않으려 한다는 지적이 있었다. 그럼에도 불구하고 주민들의 자부담 비율이 높게 나타났다는 점은 주목할 만하다. 주민들은 마을진입로를 건설하는 데 노동력을 제공하였을 뿐 아니라 상당히 많은 사업비를 지출한 것으로 나타났는데 어떻게 주민들이 이와 같이 높은 부담수준을 보인 것인지에 대한 설명이 이루어진다면 앞으로의 사업에 많은 도움을 줄 것이다. 이 사업의 경우 역시 여성이나 부녀회의 특별한 활동은 없었던 것으로 보인다.

마지막으로 관리전략의 경우 살펴본 바와 같이 체계적인 추진체계의 구성은 미흡하였고, 종합적인 개발을 추진하기에는 사업규모가 작았던 것으로 보인다. 평가와 인센티브전략의 경우 새마을운동중앙회(2013: 87)에는 사업계획에 의한 사업비를 지원하되 평가우수지역에 대하여는 추가

지원을 하는 방법으로 주민의 자발적 의지를 강화해 나가겠다고 하고 있고, 협력사업 기본계획의 추진원칙 중 하나가 우수마을 우선지원의 경쟁 방식의 적용을 위해 추진성과에 따른 평가로 사업비 차등지원을 내용으로 하고 있으나 사업추진 4년이 경과하도록 인센티브제공은 없었던 것으로 보인다. 새마을운동중앙회 사업의 경우 다른 사업에 비해 새마을교육이 매우 활발하게 진행되었다. 이는 새마을운동중앙회가 오랫동안 새마을교육을 담당하였던 경험이 있기 때문인 것으로 생각된다. 매년 20명 안팎의 관계자를 대상으로 초청연수를 시행함은 물론이고, 2012년에는 주민 200명을 대상으로 현지교육을 실시하기도 하였다. 해외 새마을운동이 진행되는 과정에서 일반 주민들의 새마을운동에 대한 이해도가 낮아 참여를 이끌어내는 과정에서 어려움이 많았다는 지적이 계속해서 제기되었는데 이와 같이 현지에서 많은 주민들을 대상으로 교육을 실시하는 것은 새마을운동 사업체계에 대한 주민들의 이해를 증진시킴으로써 참여를 이끌어내고, 사업의 효율성을 증진시키는 데 많은 기여를 할 것으로 보인다.

라. KOICA의 비엔티안주 5개마을 종합개발사업

KOICA의 라오스 새마을운동 사업은 라오스 비엔티안주정부의 요청으로 시작되었다. 라오스측은 우수한 대한민국의 농촌개발 경험을 전수받아 비엔티안주 5개 농촌마을의 식수개선 등을 통한 생활환경개선과 소득증대를 도모하여 국가적 빈곤감소 목표 및 사회경제개발계획을 달성할 수 있는 능력을 배양하고자 해당 사업을 요청하였다(KOICA, 2007b). KOICA는 사업기간을 2007년부터 2012년으로 세우고, 한국의 농촌개발 모델을 적용하여 농가소득 증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 라오스 실정에 맞는 농촌지역개발 모델을 수립하는 것을 사업목표로 제시하였다. 사업기간은 2007년부터 2012년까지로 1단계 도로포장, 2단계 식수개선, 3단계 소득증대 사업으로 1,2단계 사업의 경우 2007-2008년에

사업이 시행되었고, 사업계획의 수립에 있어 많은 협의가 필요한 3단계 소득증대사업은 2009년부터 구체적인 논의가 시작되어 2011년부터 사업을 시행하였다.

KOICA 사업의 경우 다른 기관과는 달리 새마을운동을 사업명에 제시하고 있지는 않다. 그러나 국무총리실의 새마을 사업현황 조사에서도 해당 사업은 새마을운동 사업으로 분류하여 보고하였고, 사업의 추진방향이나 내용에 있어서 새마을운동이라는 용어를 사용함으로써 한국의 농촌개발모델이 곧 새마을운동을 의미하고 있어 분석에 포함하였다. 다만 3단계 소득증대사업의 경우 확인결과 2013년에도 일부 사업이 종료되지 않았기 때문에 평가보고서가 공개되지 않아 실시협의보고서를 중심으로 분석하였다.

사업이 1,2차로 나뉘어 시행됨에 따라 사업의 세부목표나 추진체계 등의 변화가 있었다. 도로포장사업과 식수개선사업으로 구성된 1차 사업의 세부목표는 사업마을 도로 포장을 통한 마을 접근성 제고, 위생적 생활용수 공급을 통한 주민 보건 증진, 중앙·지방 공무원들의 농촌지역 개발능력 강화를 내용으로 한다면, 2차 사업은 소득증대사업으로 직접 주민들을 대상으로 한 마을 농산물 생산성 향상 및 소득증대, 주민조직 활성화를 통한 라오스 농촌개발 모델 사업 제시를 그 세부목표로 하고 있다. 사업비의 경우 1차 사업은 KOICA측의 무상지원으로 이루어져 사업비 \$2,320,000를 전액 부담하였고, 비엔티안주정부는 사업에 필요한 행정적·재정적 지원을 제공하였다. 이에 반해 2차 사업의 경우 전체 사업비 \$1,800,000로 KOICA가 \$1,500,000, 주정부가 \$200,000, 주민이 \$100,000를 부담하기로 하였다.

표 26 KOICA의 라오스 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용
사업기간	2007~2012 ³⁸⁾
사업목표	한국의 농촌개발 모델을 적용, 농가소득 증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 라오스 실정에 맞는 농촌지역개발

	<p>모델 수립</p> <p>1차 사업의 세부목표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업마을 도로 포장을 통한 마을 접근성 제고 - 위생적 생활용수 공급을 통한 주민 보건 증진 - 중앙·지방 공무원들의 농촌지역 개발능력 강화 <p>2차 사업의 세부목표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 마을 농산물 생산성 향상 및 소득증대, 주민조직 활성화를 통한 라오스 농촌개발 모델 사업 제시
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> - 1단계: 마을진입로 포장사업(2007-2008) - 2단계: 식수개선사업(2007-2008) - 3단계: 소득증대사업(2009-2013)
사업지역	비엔티안주 비엡캄 4개 마을(비엡캄, 돈꾸앗, 툰융, 나닌)과 케우돔(포넝) 1개 마을 ³⁹⁾
사업비	<p>2007-2008 USD 2,320,000</p> <p>2009-2012 USD 1,800,000(주정부 200,000, 주민 100,000)⁴⁰⁾</p>

사업의 추진체계 또한 1,2차 사업의 성격이 다르다보니 약간의 차이가 있다. 먼저 1차 사업의 경우 KOICA는 라오스 현지사무소를 통해 라오스 측과의 협의 및 현지 추진 현황을 점검 및 보고하도록 하고, 현지 워크숍 등 현지 행사 진행을 지원하였다. 라오스측 사업주관부서는 비엔

38) 본래 2012년 종료를 계획으로 하였으나, KOICA측에 확인결과 일부 사업이 종료되지 않아서 2013년에도 사업을 진행하고 있었다.

39) 마을현황

마을이름	인구(명)	가구(호)
포넝	342	75
나닌	417	84
돈꾸앗	929	186
툰융	1,609	321
비엡캄	639	126

40) 애초의 계획은 KOICA측이 2,000,000 라오스가 180,000이었으나 실시협의결과 KOICA측의 부담은 줄이고 라오스측의 부담은 늘리며, 주민 역시 일부 부담하는 것으로 조정되었다.

티안주 기획투자국(Department of planning and investment in Vientiane Province)으로 라오스측 프로젝트를 총괄적으로 지원하도록 하였다. 사업의 원활한 집행을 위해 비엔티안주정부 산하에 부지사를 위원장으로 하는 사업조정위원회(Project Steering Committee: PSC)를 구성하여 사업시행의 기본 방향 제시 및 평가와 모니터링을 실시하고, 사업에 필요한 각종 재정적·행정적 지원⁴¹⁾을 하도록 하였다. 사업조정위원회는 주정부 부지사와 KOICA 라오스 소장이 공동위원장을 맡고, 산하 관련 국장들로 위원회를 구성함으로써 사업수행 과정에서 대두되는 문제를 협의·조정하는 역할을 담당하였다. KOICA는 현지업무를 담당할 사업수행업체(Project Management Consultant: PMC)를 선정하여 전반적인 사업시행을 총괄하도록 하고, 사업의 성공적인 시행을 위해 라오스 측 시행기관을 지원하도록 하였다.

2차 사업의 추진체계는 1차 사업의 추진체계를 좀 더 확장하여 구성되었다. 먼저 주정부 산하에 새마을운동과(課)를 신설하고, 여기에서 현지교육과 공동조직 운영지원, 시범포 기술교육 등을 실시하도록 하였다. 그리고 주민교육 및 참여의식 향상을 위해 기존의 사업조정위원회(PSC)를 확장하여 새마을운동사업추진위원회(New Village Movement Project Steering Committee: NVMPSC)를 관민합동(주정부-주민-KOICA)으로 구성하여 운영하기로 하였다. 그리고 PMC의 라오스측 파트너로는 군단위의 사업관리위원회(Project Management Office: PMO)를 구성하였다. PMO는 분야별 카운터파트를 임명하여 한국 측 전문가의 지원을 받아 사업을 전반적으로 수행하도록 하고 사업 완료 후 사업을 인수 받아 지

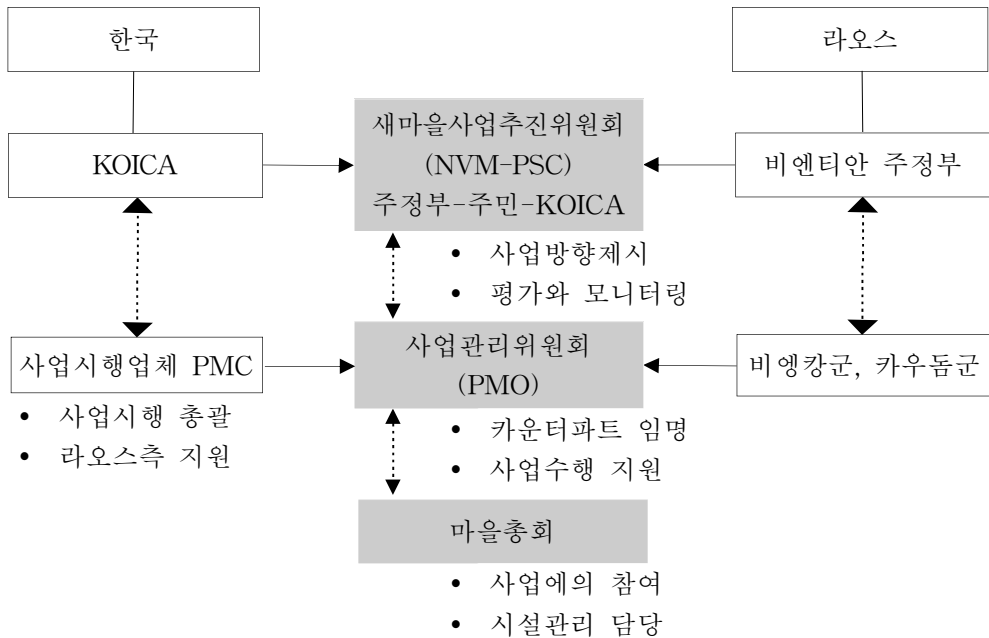
41) 구체적으로 1차 사업의 경우 사업 수행을 위한 보조인력, 안전요원, 행정요원 지원, 사업지 건설공사에 필요한 대지 제공, 건설공사를 위한 현지업체 선정 시 협조, 건설공사에 필요한 장비, 재료, 보급품 등 수입관세 등 면세, 공사에 따른 민원의 중재 및 해결, 사업 완료 후 운영, 유지보수관리, 우리 측 전문가 장비, 차량, 재료와 보급품에 대한 면세 및 인력지원, 자료 및 통계제공 등을 내용으로 한다. 2차 사업의 경우는 사업기간 동안 토지확보 및 행정지원 등, 새마을운동과(課) 신설, 대상 군에 카운터파트 지정 운영, 대상 지역의 인프라 시설 구축 지원, 농민조직운영강화, 프로젝트 운영경비, 토지, 사무실 및 필요시설 부담 등이 라오스측 주정부의 지원 내역이다.

속적인 유지관리가 가능하도록 지원하기로 하였다. 공동위원장으로서는 사업대상지인 비엡캄과 케우돔군의 부군수와 PMC를 선정하고, 관련군의 과장과 유관기관장을 위원으로 하여 현장에서 발생한 제반 문제를 협의·조정하는 역할을 하도록 하였다. 이렇게 함으로써 사업의 계획과 집행상황 확인 및 평가 등을 담당하는 비엔티안주정부와 KOICA 그리고 주민을 포함한 상위 추진체계와 사업의 시행과 현지 상황을 지원하는 군정부와 사업수행업체를 연결하는 하위 추진체계가 구성되었다.

마을단위의 경우 기존의 조직을 활용하되 새로이 마을총회를 신설하도록 하였다. 해당 사업지 마을의 경우 주민들이 선출한 이장이 있고, 이장은 마을의 대표성과 주민통솔력이 강한 편이다. 나닌마을을 제외한 4개 마을의 경우 수리계, 부녀회, 청년회, 자치방범대, 사원관리위원회의 활동이 활발하고 수리계 등 다양한 영농조직이 있다. 특히 5개 마을 모두 부녀회의 활동이 매우 활발한데 2000년 이후 저축계가 조직되기 시작하여 이를 기금으로 활용하여 소규모 금융업을 운영하고 있다(KOICA, 2007e: 23). 마을의 의사결정은 이장과 반장의 주도하에 주요마을 조직대표와 노인회장 등 마을 원로가 함께 결정을 하는 구조로 되어 있다. 이러한 기존 조직을 기반으로 하여 마을총회를 신설하고 마을의 자원과 개발관련 시설 관리에 대한 총괄적인 책임을 담당하게 주정부의 재정적·행정적 지원 하에 지속적으로 지역개발 사업을 추진하도록 계획하였다⁴²⁾.

42) 사업의 평가보고서가 공개되지 않은 상황으로 실시협의보고서를 중심으로 분석하였다. 장기간의 사전조사와 협의를 통해 결정된 내용이므로 큰 변동이 없었을 것으로 예상된다. 마을총회의 경우 연 2회 정기적으로 실시하도록 하고 마을총회는 마을의 자원 및 개발관련 시설 관리에 대한 총괄 책임, 마을개발 기금운용, 마을주민들의 영농활동과 관련된 임금수준 결정 및 대내외 연락, 상위 기관이 요청하는 행정업무의 수행 및 마을 주민들의 의사 전달, 마을 내의 각종 이익단체들 간의 마을개발을 둘러싼 이해 조정, 기타 마을 전체주민의 복리증진에 관련된 사항, 마을 예산, 기금, 자산관리 등에 대한 결산과 신년도 예산 승인, 대외 기구로 마을개발위원회(Village Development Committee: VDC) 조직운영 등을 주요업무로 한다.

그림 7 KOICA의 라오스 새마을운동 추진체계



자료: KOICA(2010: 11)을 수정.

사업은 1,2차로 나누어 진행되었다. 1차 사업의 경우 2007-2008년 2개년에 걸쳐 마을진입로 포장사업과 식수개선사업을 시행하였다. 해당 사업대상 마을의 경우 나닌과 포넝마을은 각기 떨어져있으나 비엡캄, 카우뚝, 틴윙 3개 마을의 경우는 인접해 있어 인접한 3개 마을의 경우 1개의 상수시스템을 개발하여 사업을 시행하였다⁴³⁾. 1차 사업의 경우는 KOICA의 무상원조사업으로 주정부가 행정적·재정적 지원을 제공하였으나 주민들의 참여는 없었다.

2차 사업으로 소득증대사업이 2009-2012년에 걸쳐 시행되었다. 소득사업의 경우 새마을운동의 경험과 정신에 입각하여 주민참여방식으로 추진되 라오스정부의 정책지원을 필수조건으로 하였다(KOICA, 2009a: 87). 따라서 사업의 선정, 추진계획의 수립, 집행과정에서 주민참여를 강

43) 라오스정부의 2010년 인구성장률 예측치인 2.2%를 사용하여 15년 후의 인구를 계산하여 급수량을 계획하였다.

조하고, 또한 주정부와 군정부가 참여함으로써 사업의 지속성을 가져오
고자 계획되었다. 1차 사업으로 마을의 시장접근성 향상, 식수환경 개선
등의 기반이 갖추어진 상황에서 2차 사업이 진행됨에 따라 주민들의 기
대감과 적극성이 높은 상태에서 사업이 진행되었다. 라오스 또한 1차 사
업보다 더 적극적인 모습을 보여주었다. 본래 사전타당성 조사 시 주정
부의 사업비 부담은 \$180,000였으나 실시협의결과 \$200,000로 증액되었
다. 또한 관개수로 건설사업에 필요한 양수펌프 2개와 지거를 제공하기
로 하고, 포넝마을에 위치한 초등학교 옆 공터를 신축 초등학교 부지로
제공하기로 하였다. 주민들은 사업비 \$100,000를 부담하고, 신축 초등학
교 건설에 필요한 운동장 조성과 울타리 작업을 자체적으로 추진하기로
하였으며, 틴용마을의 지거를 부담하기로 하였다. KOICA는 사업선정을
위해 주민 전 가구 조사원칙에 따라 설문면담조사를 하였고, 여러 차례
마을을 방문하여 사전조사를 충실하게 함으로써 주민참여를 제고하고자
하였다.

1차 사업으로 간선도로로의 진입이 용이해지고, 이에 따라 농산물
출하도 용이하게 되었다. 주민들의 숙원사업이었던 교통환경이 획기적으
로 개선됨에 따라 2차 사업에 대한 주민들의 기대감이 높아졌고, 원활한
참여를 이끌어낼 수 있었다. 또한 식수개선사업으로 식수구입비 지출이
감소로 가용소득이 늘어남에 따라 교육이나 소득향상을 위한 분야에의
투자가 가능하게 되었다.

2차 사업의 경우 2013년까지 일부 사업이 진행되고 있어 평가가 이
루어지지 않은 상황이라 정확한 집행상황을 파악할 수는 없었다. 그러나
주정부측의 적극적인 지원과 참여, 주민들의 높은 기대와 참여의지 등을
볼 때 소기의 성과를 상당부분 달성하였을 것으로 보인다.

KOICA 사업의 경우 다른 사업과 달리 비엔티안주정부측의 요구로
사업이 시작되었기 때문에 사업에 대한 주정부의 적극적인 지원과 협조
가 있었다. 협의결과를 살펴보면 라오스측은 도로, 전기, 관개시설과 같
은 인프라 구축 사업에 대한 관심이 높은 것을 알 수 있는데(KOICA,
2007d: 7) 이러한 부분에 직접적으로 투자를 함으로써 더욱 긍정적인 반

응을 보인 것으로 생각된다. 또한 KOICA의 경우 여러 차례에 걸쳐 현지의 제반 상황과 마을주민의 수요에 대한 사전조사를 수행하고, 이를 바탕으로 계획을 수정함으로써 좀 더 시행 가능한 계획을 수립할 수 있었다.

새마을운동 원형의 구성요소에 따라 KOICA의 라오스 새마을운동을 정리해보면 다음 <표 27>과 같다.

표 27 원형의 구성요소와 KOICA의 라오스 새마을운동

구성요소	내용	
사업목표	한국의 농촌개발 모델을 적용, 농가소득 증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 라오스 실정에 맞는 농촌지역개발 모델 수립	
	<ul style="list-style-type: none"> - 생활환경개선: 마을도로포장, 초등학교 건축 - 생산기반확충: 관개수로 개설 - 소득증대: 죽세공작업장, 시범포 등 - 정신개발: 초청연수 및 현지교육, 영농기술훈련 	
주체	정부	<ul style="list-style-type: none"> - 비엔티엔주 기획·투자국(Department of planning and investment in Vientiane Province) - 케우돔군과 비엥캄군
	마을	<ul style="list-style-type: none"> - 마을총회 육성 - 주민의 현금부담 및 노동력 부담 - 세부사업선정에 있어 전 가구 조사결과 반영
관리전략	<ul style="list-style-type: none"> - 현지 정부와 KOICA, 주민이 참여한 협의체 구성 - 1차 사업 시 건설된 시설물에 대한 유지보수가 우수한 마을에 인센티브 제공(초등학교 신축) 및 2차 사업에 대한 인센티브 마련 - 종합적인 개발사업을 추진 - 단계별 발전전략은 제시되지 않음 - 초청연수와 현지교육을 시행 	

먼저 사업목표의 경우 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발을 모두 포함하고 있는 것으로 나타났다. KOICA 사업의 경우 앞의 ESCAP, 새마을운동중앙회과는 사업비 규모면에서 비교할 수 없을 정도로 크기 때문에 다양한 분야에서 다양한 사업을 진행할 수 있었다.

다음으로 주체의 경우는 광역단위 지방정부인 비엔티안주정부의 적극적인 지원과 참여가 있었고, 기초단위 지방정부인 케우돔군과 비엠킴군 역시 사업의 추진체계에 참여하였다. KOICA측과 주정부, 주민이 참여한 NVMPSC이 상위체계로 구성되었고, 하위체계에는 군정부와 KOICA측 사업수행업체인 PMC가 참여하여 PMO를 구성함으로써 다른 사업에 비해 정부의 참여가 두드러지게 나타났다. 이는 해당사업이 주정부의 기획·투자국의 요청에 의한 사업이었기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 정부가 적극적으로 사업에 참여함으로써 주정부와 군정부의 공무원들의 역량 향상에도 기여할 것으로 보인다.

마지막으로 관리전략의 경우 어느 정도 유기적인 사업추진체계를 구성한 것으로 보이고, 종합적인 개발사업을 추진한 것으로 보인다. 또한 사업이 단계별로 진행됨에 따라 1차 사업으로 건설된 도로와 식수개발 시설물의 유지보수가 우수한 마을에 인센티브 차원에서 2차 사업계획 시에 초등학교를 신축해주기로 함으로써 평가와 인센티브제공이 실제로 시행되었다. 또한 2차 사업의 경우도 쌀 수확 목표량을 달성한 전 농가에게는 다수확농가 시상을 하고 이 중에서 최고수량을 생산한 농가에는 쌀 증산왕으로 선정하여 상패와 시상금을 수여하기로 함으로써 인센티브제도를 도입하였다. 특이한 점은 인센티브만이 아니라 일종의 처벌적인 요소 역시 포함하고 있다는 것이다. 소득개선사업으로 진행되는 채소 비가림 재배시설의 경우 신청 농가를 대상으로 지원을 하되 연속성유지를 위해 중간에 포기할 경우는 지원금과 기자재 등 전액을 반환하도록 하고 있어 주민들의 책임성을 확보하고자 하였다. 새마을교육의 경우는 초청 연수를 시행하였고, 현지교육의 경우 시행계획은 되어있으나 정확한 인원이나 횟수는 제시되지 않았다. 그러나 이 사업 역시 원형에서 제시되었던 마을의 단계별 발전전략을 제시되지 않았다. 이는 새마을운동의 원

리를 추구하고는 있으나 이를 정착시키기에는 실제 사업집행시기가 길지 않고, 주민들의 이해도나 참여도 면에서도 한국과는 차이를 보이기 때문인 것으로 생각된다.

4. 새마을운동의 변형 2: 캄보디아의 새마을운동

가. 캄보디아 개황 및 새마을운동 사업현황

캄보디아의 정식국명은 캄보디아왕국(Kingdom of Cambodia)으로 인구는 2009년 추정치로 약 1,480만명이고 국토면적은 181,035km²(남한의 약 1.8배)이다. 정부는 의원내각제로 구성되어 있고, 라오스와 동일하게 열대몬순기후지역이다. 2008년 기준 GDP는 \$112억이고, 국민1인당 GDP는 \$823로 최빈국 중 하나이고, 물가는 비교적 안정적인 편이다.

캄보디아는 경제활동인구의 74%가 농업에 종사하고 있으나 낮은 생산성으로 인해 국가 GDP에서 농업부문이 차지하는 비율은 28.5%에 불과하다. 따라서 당면한 농촌빈곤 문제해결을 위하여 새천년개발목표(CMDGs)를 수립하고 국가발전을 위한 사각전략(Rectangular Strategy), 국가발전전략(National Strategic Development Plan), KOICA가 지원한 농촌개발 정책 및 전략 수립을 통하여 농촌발전 방안을 모색하고 있다(KOICA, 2011b: 52-53).

캄보디아 새마을운동은 국제연합 아시아·태평양 경제사회이사회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific: UNESCAP), 한국의 새마을운동중앙회, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)에 의해 진행되었다. 현재까지 총 5개의 새마을운동 사업이 진행되었는데 여기에서는 동일한 주체에서 의해 추진된 사업이기 때문에 자료가 미비한 UNESCAP의 2차 사업과 KOICA의 캄퐁참주 크로치마군 사업(2010~2012년)은 제외하였다.

표 28 캄보디아 새마을운동 사업현황

사업명	시행기관	시행기간
새마을운동 1차 시범사업	UNESCAP	2002-2005
새마을운동 2차 시범사업	UNESCAP	2006-2008
새마을운동 세계화 시범사업	새마을운동중앙회	2007-2013
캄보디아 캄퐁참주 농촌종합개발사업	KOICA	2006-2008
캄보디아 캄퐁참주 농촌종합개발시범사업	KOICA	2010-2012

캄보디아의 경우 사업의 추진과정에 있어 몇 가지 사전적인 문제가 제기되었다. 1970년대 폴포트정권 하의 강제적인 집단노동과 대량학살 등으로 인해 주민들 간의 협동심과 신뢰가 완전히 사라졌으며, 공동작업에 의한 혜택이 개인에게 주어지지 않는다는 인식이 형성되었다. 이러한 요소는 새마을운동을 진행하는 데 있어 마을단위에서의 집행을 위해 필수적인 요소이므로 어떻게 주민들 간의 협동심과 신뢰를 회복하고, 공동작업을 이끌어낼 것인지가 캄보디아 새마을운동의 중요한 과제로 등장하게 된다. 또한 캄보디아 공무원들의 부정부패를 고려하여, 사업마을로의 자금 전달방식을 신중히 결정할 필요가 있다는 문제도 제기되었다(KOICA, 2006c).

나. UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업

UNESCAP의 새마을운동 1차 시범사업은 앞에서 설명한 라오스의 UNESCAP사업과 함께 진행된 사업으로 KOICA가 사업비를 일부 부담하고, 사업계획서 최종안 결정에 협의기관으로 참여하였다. 따라서 사업의 일반적인 개요는 거의 동일하다. 캄보디아의 빈곤완화에 기여하기 위하여 새마을운동의 방법론을 적용하고, 이를 통해 수원국의 역량을 배양하고 환경을 조성하고자 한다. 이를 위한 세부목표는 주민역량 강화를

통한 삶의 질 향상, 농업생산성 향상과 고용기회 확대를 통한 소득증대, 빈곤층을 위한 정부의 자원동원과 정책전달체계의 개선 등이 세 가지로 구성된다.

중앙정부인 농촌개발부(Ministry of Rural Development)가 사업을 주관하였고, 라오스와는 달리 지방정부는 참여하지 않았다. 사업시행과정의 지도와 감독 등의 지원업무를 담당해야 하는 촉진자 역할을 지방공무원이 담당하게 하고, 사업진행 상황을 기록해야 하는 서기를 중앙공무원이 담당하게 하였는데 이로 인해 사업 수행 과정에서 현장과 주관 부서 간의 연계가 제대로 이루어지지 못했다는 지적이 있었다. 서기를 담당하는 중앙공무원이 사업현장을 자주 방문하기 어려웠고, 지방정부의 참여 없이 중앙정부가 주관하는 사업에 지방공무원이 촉진자로서 지도와 감독 업무를 제대로 수행하기는 어려웠다.

표 29 ESCAP의 캄보디아 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용
사업기간	2002년 ~ 2005년
사업목표	한국의 새마을운동 방법론 적용을 위한 수원국 역량 배양 및 환경 조성 세부목표 - 주민역량 강화를 통한 삶의 질 향상(환경개선, 정신계발) - 농업생산성 향상과 고용기회 확대를 통한 소득증대 - 빈곤층을 위한 정부의 자원동원과 정책전달체계의 개선
사업내용	준비단계: 합의서 작성 및 자문단·조정위원회 구성 1단계: 연수생 초청사업 등 교육훈련 2단계: 마을단위 Action Plan 작성 및 사업시행 3단계: 최종평가 및 현지적합형 새마을운동 방법론 구축
사업지역	툼눔면 2개 마을, 트롭면 2개 마을, 캄퐁실라면과 오박로테쉬만 각 1개마을 ⁴⁴⁾ (1개 사업단위= 2개 마을)
사업비	현금 총 사업비 USD 139,473 ESCAP USD 113,368 ⁴⁵⁾ , 주민 USD 26,105

이 사업 역시 2개 마을을 1개 사업단위로 하여 총 6개 마을을 선정하고 3개의 사업단위로 구성되었다. 당초 3개 마을을 선정하여 사업을 실시하려 했으나 캄보디아 정부의 요청으로 3개 마을을 추가하였고, 재원확보가 어려워 2개 마을씩 3개 사업단위로 실시하였다(소진광·김선희, 2011: 101). 사업단위별로 새마을추진위원회를 구성하고, 위원은 각 마을별로 5명씩 10명으로 구성하였다. 다만 다른 2개의 사업단위의 마을이 인접한 데 반해 트메이마을과 프레이프라셀마을의 거리는 7km로 새마을추진위원회가 활동하는데 어려움이 있었고, 공동작업도 진행되지 않았다.

마을에 따라 약간의 차이가 있기는 하지만 소득증대를 위한 소규모 여신과 가축은행이 진행되었고, 부엌과 화장실, 우물을 설치하고, 지붕을 개량하는 등 환경개선사업이 시행되었다. 프라삼 마을에서는 관개수로와 관개도로를 정비하였다. 당초 사업계획과는 달리 일부 마을의 경우 소규모 여신사업과 마을미화사업은 변경되거나 실행되지 못했는데 이는 사업에 대한 주민들의 인식부족과 무관심에 의한 것으로 나타났다.

해당 사업의 경우 적은 예산으로 6개의 분산된 마을에 대한 지원으로 종합개발의 효과를 기하기 어려운 문제를 가지고 있었다. 또한 새마을추진위원회의 마을지도력이 부족하고 물자와 재원의 지원을 요구하는 등 외부에 의존하는 수동적 사고가 나타나기도 하였다. 특히 중앙정부가 사업의 집행에까지 깊숙하게 개입함에 따라 주민들의 참여를 저해한 측

44) 사업대상지인 각 마을의 이름과 인구 및 가구 현황은 다음과 같다.

면 Community	마을이름 Village	인구(명)	가구(호)
툼 뉘 Tom Nup	프라삼 Pra Sam	866	176
	트라팽 스노르 Trapaing Snor	1,060	212
트롭 Trop	롱담 리 Rongdom Rei	768	154
	폼 트메이 Phum Thmey	790	140
캄퐁 실라 Kampong Seila	트 메이 Thmey	1,350	308
오박 로데쉬 O'Bak Rotesh	프레이 프라셀 Prey Praseth	692	142

45) ESCAP사업의 총 사업비는 \$965,000이고, 전문가파견 \$41,000, 초청연수 \$56,000, 전문가 자문용역 및 실제 마을단위 사업비 \$410,000, 기타비용 \$100,000로 제시된 금액은 실제 마을단위사업에 소요된 지출금액이다. 해당 사업은 라오스, 캄보디아, 네팔 3개 국가에서 시행되었고, 정확하게 각 국가별 지출금액을 환산할 수는 없으나 대략적으로 \$300,000 전후로 보인다. 이렇게 할 경우 라오스 측 정부와 주민부담 비율은 제시된 수치의 약 1/3으로 축소된다.

면도 있었다. 사업에 필요한 원자재 틀을 구입하여 주민들의 참여로 사업을 시행한 라오스와는 달리 시장이 멀다는 이유로 서기로 임명된 중앙 공무원이 건축자재를 직접 구매하여 전달함으로써 주민들의 참여도 저하되었고, 사업비를 효율적으로 사용할 수도 없었다(소진광·김선희, 2011: 109).

새마을운동 원형의 구성요소에 따라 ESCAP의 캄보디아 새마을운동을 정리해보면 다음 <표 30>과 같다.

표 30 원형의 구성요소와 ESCAP의 캄보디아 새마을운동

구성요소		내용
사업목표	빈곤완화와 수원국의 역량배양	
	<ul style="list-style-type: none"> - 생활환경개선: 부엌, 화장실, 우물 설치, 지붕개량 등 - 생산기반: 관개수로 및 관개도로 정비 - 소득증대: 소규모여신, 가축은행 - 정신계발: 초청연수 및 현지교육 	
주체	정부	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 농촌개발부(Ministry of Rural Developmnet: MRD) - 현지교육을 위한 시설제공, 자료제공, 인력지원 등
	마을	<ul style="list-style-type: none"> - 사업단위별 새마을추진위원회 구성 - 현금사업비의 18%에 해당하는 \$ 26,105 부담
관리전략	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 중심의 하향적 추진체계 - 종합적 개발이라기에는 미흡 - 단계별 발전전략 및 평가와 인센티브 제공은 없음 - 초청연수 및 현지교육 시행 	

먼저 사업목표의 경우는 새마을운동의 원형과 크게 다르지 않았다. 생활환경개선을 중심으로 1개 마을이기는 하나 생산기반사업이 포함되었고, 소득증대와 정신계발을 위한 사업을 포함하였다.

다음으로 주체의 경우 중앙정부의 농촌개발부가 주관하였다. 사업계

획의 변경과 조정, 사업비의 지출, 건축자재의 구입 등 사업시행의 전 과정에 중앙정부가 깊숙이 개입함에 따라 마을단위에서의 역할은 크지 않았다. 새마을추진위원회의 경우 사업비를 결정할 권한이 없었기 때문에 마을에 존재하던 자생조직과의 상호작용이 원활하지 못했으며, 주민들은 본인들을 사업의 수혜자로 인식함에 따라 참여도 저조하고, 책임성 역시 담보할 수 없었다. 그러다보니 주민 개개인의 거주지를 중심으로 한 환경개선사업을 중심으로 사업이 진행되고, 마을공동 미화작업의 경우 시행되지 못하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 사업비의 18%에 해당하는 \$26,105를 주민들이 부담하였는데 이는 부엌, 화장실, 우물 설치와 지붕 개량 등 거주지와 관련된 생활환경개선사업에 대한 주민들의 필요성에 의한 것으로 나타났다.

마지막으로 관리전략의 경우 중앙정부 중심의 하향적 추진체계를 구성하고, 마을단위에서의 집행에까지 정부가 개입함으로써 주민들의 참여를 저하시켰고, 다양한 측면에서의 사업이 진행되었으나 생활환경개선사업에 크게 치우쳐 진행된 것으로 나타났다. 단계별 발전전략 및 평가와 인센티브 전략은 나타나지 않았고, 초청연수와 현지교육이 시행되었으며 현지교육을 위해 중앙정부가 시설 등의 지원을 제공하였다.

다. 새마을운동중앙회의 새마을운동세계화 시범사업

새마을운동중앙회의 캄보디아 새마을운동 시범사업의 경우 2007년부터 현재까지 프레이벵도(Prey Veng) 뿌라사닷군(Preah Sdach) 캄퐁트날 마을과 소난차이 마을을 대상으로 시범사업을 시행하고 있다. 해당 시범사업을 2015년까지 종료하고, 이 지역을 새마을운동의 확산지구로 삼겠다는 목표를 가지고 있다.

표 31 새마을운동중앙회의 캄보디아 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용
사업기간	2007 ~ 현재(2015년 종료 예정)
사업목표	더불어 잘사는 지구촌 건설(세계화사업의 기본목표) 기본방향 - 새마을운동 방식 모델의 개발과 보급 - 새마을교육을 통한 대상국 빈곤퇴치 기반조성 - 국가별 시범마을 발굴육성과 모델화를 통한 확산보급
사업내용	- 1단계: 2009~2011 기반조성단계(참여분위기 조성, 소규모 마을단위사업) - 2단계: 2012~2013 육성성장단계(자율추진기반 조성, 소득 증대 및 자립기반 준비) - 3단계: 2014~2015 자율추진단계(성공사례 확산, 현지인에 의한 자율추진)
사업지역	프레이벵도 뿌라사닷군 캄퐁트날 마을, 소난차이 마을 ⁴⁶⁾
사업비	2009-2011 사업비 100,000천원 ⁴⁷⁾

새마을운동중앙회의 캄보디아 새마을운동 사업은 다른 세계화 사업과는 달리 2007년부터 시행된 것으로 나타났다. 그러나 캄보디아와 대한

46) 새마을운동중앙회에서 작성된 자료임에도 불구하고 자료마다 마을별 인구와 가구 수의 격차가 있었다. 아래 표는 현황조사에 보고된 자료에 나타난 수치이고, 홈페이지상의 자료에는 다르게 보고되고 있다.

마을이름	인구(명)	가구(호)
캄퐁트날 Kampong Thnal	337	55
소난차이 Sonan Chai	250	47

47) 2012 새마을운동 세계화 백서 323p. 2010년도에만 지방사업으로 강원도의 소난차이 초등학교 교실 증축지원 사업비 \$20,000, 과천시의 마을진입로 포장지원 사업비 \$ 10,000, 용인시의 수문과 양수기은행 지원 사업비 \$10,000 등의 지원이 있었는데 이러한 금액은 포함하지 않은 것으로 보인다. 그러나 해당 지방사업 역시 새마을운동의 일환으로 추진되고 있기 때문에 추후에 성과평가에는 포함될 것으로 보이고, 실제 새마을운동중앙회측의 자료에도 학교증축에 대한 내용을 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 사업비 내역에 포함하여야 할 것으로 판단된다.

민국의 우호적 협력관계에 의해 2007년부터 시작되었다는 언급만 있을 뿐 2007-2008년에 해당하는 자료가 없고, 새마을운동 세계화 사업의 일환으로 해당 사업을 설명하고 있기 때문에 사업목표나 사업의 내용은 라오스와 동일하게 해당 자료를 활용하겠다. 이 사업은 다른 새마을운동 세계화 사업과 마찬가지로 더불어 잘사는 지구촌 건설을 사업목표로 하고, 기본방향으로 새마을운동 방식 모델의 개발과 보급, 새마을교육을 통한 대상국 빈곤퇴치 기반을 조성, 국가별 시범마을 발굴육성과 모델화를 통한 확산보급 등을 제시하고 있다.

해당 사업은 새마을운동중앙회측은 현지인 코디네이터가 주관하였고, 캄보디아측은 지방정부가 일부 사업에 참여한 것으로 나타났다. 광역단위의 지방정부인 프레이벵도가 대규모 농업용수관리시설(갑문)을 지원하고 재공사가 필요한 캄포트날 마을의 일부 도로포장사업을 지원하기로 하였으며, 기초단위 지방정부인 뿌라사닷군이 중장비를 동원하여 농수로를 건설해주는 등 사업에 협조하였다. 또한 카운터파트너인 프놈펜자치항만청이 도로설계지원, 중장비 지원, 전기가설 사업비 지원 및 관리, 모니터링 및 보고활동 등을 담당하였다. 마을단위에서는 마을총회를 개최하여 새마을교육을 받은 주민들이 교육받은 내용을 전수하고 실행계획을 논의하였다.

사업은 생활환경개선을 위한 마을진입로 포장, 새마을주택 건설 및 주택개량, 우물 설치사업 등이 진행되었다. 2010년 완공된 캄포트날 마을진입로의 경우 2011년 태풍으로 훼손되자 주민들이 자발적으로 보수하여 사용해왔으나 잦은 침수로 인해 보수가 어려워지자 카운터파트너인 프놈펜자치항만청이 프레이벵도와 협의를 통해 기존 마을진입로 확·포장 사업을 지원하기로 하였다. 또한 2011년 수해를 입은 캄포트날 마을을 북쪽으로 1km 이전하고 시범주택단지를 설치하기로 하고, 새마을주택을 신축하였다. 이 지역의 경우 3모작이 가능한 조건을 갖추고 있음에도 불구하고 농지에 농업용수를 공급하지 못해 천수답에만 의존함으로써 1모작만을 하고 있었다. 이에 뿌라사닷군이 중장비를 동원하여 농수로를 설치해주었고, 새마을사업으로 수문을 설치하고 양수기 은행을 이용하여

2-3모작을 할 수 있게 되었다. 소득증대사업으로는 가축은행과 뽕씨은행 사업을 진행하였다.

2012년에는 캄보디아정부로부터 현지 NGO허가를 받고, 캄보디아 농촌개발부의 요청으로 새마을협력관을 파견하기도 하였다. 새마을협력관은 현지사업 및 교육을 지원하고, 정기 및 수시보고, 현지주민과의 관계형성 및 자발적 참여 유도 등을 주요 업무로 한다. 새마을운동중앙회측은 2013년 해당지역의 지원을 종료하고, 현지 코디네이터의 업무를 KOICA에 인계함으로써 협력사업으로의 연계를 계획하고 있다.

이 사업은 지방정부의 협조와 지원으로 생활환경개선, 생산기반확충, 소득개선 등 다양한 분야의 사업을 시행함으로써 상당한 성과를 거둔 것으로 보인다. 그러나 공개된 자료가 많지 않고, 대부분 동일한 내용을 다루고 있어 사업의 추진체계, 세부계획, 집행상황 등을 파악하기는 쉽지 않았다. 특히 사업의 계획과 집행과정에서 주민들이 어떠한 역할을 했는지는 더욱 드러나지 않았다. 도로포장과 새마을주택건설에 노동력을 제공했다거나 포장된 도로를 관리했고, 마을총회가 개최되어 실행계획을 논의하고 실천했다 등의 내용이 전부였다. 지도자의 선출이나 존재여부, 위원회의 결정여부, 마을 내 조직의 구성여부나 역할 등의 내용은 전혀 알 수 없었다. 또한 라오스와 마찬가지로 전체사업비 규모를 정확하게 파악하는 것 또한 어려웠다.

새마을운동 원형의 구성요소에 따라 새마을운동중앙회의 라오스 새마을운동을 정리해보면 다음 <표 32>와 같다.

표 32 원형의 구성요소와 새마을운동중앙회의 캄보디아 새마을운동

구성요소	내용
사업목표	더불어 잘사는 지구촌 건설
	세부목표 - 생활환경개선: 마을진입로, 새마을주택, 우물 등 - 생산기반확충: 양수기은행, 수문설치 - 소득증대: 가축은행, 뽕씨은행

	- 정신계발: 초청연수 및 현지교육	
주체	정부	- 프레이벵도(광역단위 지방정부): 농업용수관리시설(갑문)을 지원 및 도로포장사업을 지원 약속 - 뽀라사닷군(기초단위 지방정부): 농수로 건설
	마을	- 주민총회 - 마을진입로 포장 시 노동력제공 및 완공 후 보수
관리전략	<ul style="list-style-type: none"> - 추진체계구성은 미흡 - 지방정부의 지원으로 종합적 개발 시행 - 단계별 발전전략이나 평가와 인센티브는 나타나지 않음 - 초청연수 및 현지교육 실시 	

먼저 사업목표의 경우 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등이 고루 나타나 원형과 유사하다. 생활환경개선으로는 마을진입로, 새마을주택, 우물설치 등이 있었고, 양수기은행과 수문설치 등의 생산기반확충사업, 그리고 가축은행과 뽀씨은행 등 소득증대 사업이 시행되었다.

다음으로 주체의 경우 사업을 주관하는 정부주체는 확인되지 않았지만, 지방정부인 프레이벵도와 뽀라사닷군의 지원으로 농업용수관리시설(갑문)의 설치와 농수로 건설이 이루어지는 등 생산기반확충사업이 이루어졌다. 이러한 사업이 새마을운동의 일환으로 이루어진 것인지, 해당정부의 본래 계획된 사업인지는 파악이 되지 않는다. 그러나 이와 같은 지방정부의 지원으로 수문을 설치하고 양수기은행사업을 시행할 수 있었고, 본래 해당사업에 배정된 예산을 소득개선과 같은 다른 사업에 활용하는 등 사업성과를 제고할 수 있었다. 다만 사업시행 과정에서 주민들의 참여는 노동력 제공 수준에서 이루어진 것으로 보인다. 마을총회가 개최되어 실행계획을 논의하고 실천했다는 내용이 있을 뿐 지도자의 선출이나 존재여부, 위원회의 결정여부, 마을 내 조직의 구성여부나 역할 등은 파악할 수 없었다.

마지막으로 관리전략의 경우 정부단위와 마을단위 모두 추진체계의

구성은 미흡했던 것으로 나타났다. 사업을 주관하는 현지 정부는 존재하지 않았고, 다만 지방정부인 프레이벵도와 뿌라사닷군이 많은 관심을 가지고 일부사업을 지원한 것으로 나타났다. 이러한 지방정부의 지원으로 많지 않은 예산에도 불구하고 종합적인 개발을 시행할 수 있었다. 그러나 단계별 발전전략이나 평가 및 인센티브는 나타나지 않았다. 새마을교육의 경우는 초청연수를 매년 시행하고, 50명 규모의 현지교육을 시행하는 등 새마을운동중앙회가 진행한 이 사업 역시 교육부문은 상당히 활발하게 이루어졌다.

라. KOICA의 캄퐁참주 3개마을 종합개발사업

캄보디아 캄퐁참주 농촌개발사업은 중앙정부인 농촌개발부(Ministry of Rural Development)의 요청으로 2006년부터 2008년까지 3년에 걸쳐 시행되었다. 캄보디아 농촌개발부는 대내외적으로 홍보가 가능하고 가시적 성과를 거둘 수 있는 농촌지역 개발사업을 실행하여 한국형 농촌지역 개발 모델의 우수성을 입증하고, 동 모델을 기반으로 현지화 된 농촌지역개발 모델을 수립해줄 것을 희망하여 동사업을 요청하였다. 해당 사업의 경우 KOICA의 라오스 새마을운동과 마찬가지로 새마을운동이라는 명칭을 사업명과 목표에는 제시하고 있지 않다. 그러나 한국의 농촌지역 개발모델이라고 하는 것은 새마을운동을 지칭하고 있고, 사업의 계획과 평가단계에서도 동일한 인식을 보여주고 있다.

사업대상지역은 캄퐁참주 삼보면의 총 마을과 타바익 마을, 츠바암포면의 스통츄벵 마을이다. 사전타당성 조사단계에서는 각 면에서 1개씩의 마을을 선정하여 총 2개의 마을을 사업지로 선정하려 하였으나 캄보디아측은 사업의 홍보를 위해 대상마을을 늘려줄 것을 요청하였고, 논의 결과 삼보면의 경우 인접한 2개의 마을을 개발하기로 함으로써 총 3개의 사업대상지를 선정하였다.

표 33 KOICA의 캄보디아 새마을운동 사업 일반개요

	주요 내용
사업기간	2006-2008
사업목표	<p>한국의 농촌지역개발 모델을 적용, 농가 소득증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 캄보디아 실정에 맞는 농촌지역개발 모델 수립</p> <p>세부목표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 농가소득 증대로 농촌지역의 빈곤경감 - 농촌주민들의 삶의 질 향상 - 이해 당사자들에게 근면, 자조, 협동의 정신으로 자연자원의 이용증대와 빈곤경감 능력을 향상 - 중앙정부 및 지방정부 공무원들의 농촌개발사업에 관한 계획수립, 시행, 사후평가 능력을 향상
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> - 생활환경개선: 마을회관 신축, 마을안길 정비, 수동펌프 등 - 생산기반확충: 농기계 공급, 저수지 개선 - 소득개선: 소액융자금, 농업기술교육
사업지역	캄퐁참주(Campong Cham) 바테이군(Bataey) 삼보면의 총 마을과 타바익 마을, 츠바암포면 스통츄뎡마을 ⁴⁸⁾
사업비	USD 1,000,000 (전액 KOICA 부담)

해당 사업은 캄보디아측의 농촌개발부가 주관하고, 지방정부인 캄퐁참주와 바테이군이 협조하기로 하였다. 사업추진체계 구성 시 KOICA는

48) 해당지역은 KOICA 팀제봉사단이 활동하고 있던 지역으로 마을에 따라 마을안길 보수, 학교시설 개·보수, 간이상수도 설치, 천막대여 사업 등의 생활환경개선 사업과 고소득 작물재배, 축산농가 육성 등의 소득개선사업, 제방보수 등의 생산기반확충사업, 야학교실, 체육대회 등 교육문화 보급사업 등이 일부 시행되고 있던 지역이다.

면 이름	마을이름	인구(명)	가구(호)
삼보 Sambo	총 Chong	1,609	319
	따바익 Tabaek	1,179	240
츠바암포 Chbar Ampov	스통 츄뎡 Stung Chveng	1,345	285

농촌개발부 산하에 프로젝트 실행기구(Project Execution Agency)를 구성하고, 그 아래에 프로젝트오피스(Project Office)를 구성하려 하였으나 캄보디아측의 요구로 프로젝트 실행기구를 설치하고 않고 프로젝트오피스에서 사업관리를 하도록 하였다. PO는 사업추진을 위한 실행계획 수립과 설계의 검토와 승인, 사업의 시행, 진도 파악 및 사업 추진과정의 모니터링 등 사업의 일상적인 수행과 관리 및 감독을 담당하도록 하였다. KOICA는 국내입찰을 통해 사업시행업체(PMC)를 선정하고, 현지 전문가 등으로 구성되는 프로젝트 오피스(PO)에 대한 기술자문 등을 통해 수원국의 시각 및 필요를 적극 반영하고, 관계자들의 능력향상을 도모하도록 하였다.

PO는 사업지가 소속된 바테이군청에 설치하려 하였으나 사무실 여건의 미비로 프놈펜소재 프렉립농업대학(Prek Leap Agriculture College)에 설치하고, 농촌개발, 농업기반시설, 농촌지도, 농업경제 그리고 기타 필요한 분야의 전문가를 포함하였다. 사업초기 PO구성원들의 업무에 대한 참여도가 낮아 문제가 되었고, 이에 따라 PMC에서 농촌개발부의 차관보와 협의하여 사업에 실질적으로 참여할 수 있는 직원으로 PO의 규모를 축소하고 차관보가 직접 사업 전반에 관한 농촌개발부의 업무를 관장하면서 정상적인 업무 수행이 이루어졌다. 그러나 2007년 3월 캄보디아측은 예산부족 등의 이유로 PO를 폐쇄하였고, 이후 사업은 전적으로 PMC의 책임 하에 수행되었다.

마을단위에서는 캄퐁참주 농촌개발국의 지원으로 농촌개발부의 마을개발위원회 설립 가이드라인을 적용하여 마을개발위원회(Village Development Committee: VDC)가 주민들의 투표를 통해 구성되었다. 마을개발위원회는 업무에 따라 위원별로 분산된 조직형태로 남녀 비율은 6:4로 구성되었다. 부녀회 역시 마을개발위원회 산하에 신설되었는데 소액융자금 운용 및 마을문고의 관리를 담당하였다. 사업시설물의 사용료와 소액융자금 운용으로 발생한 이자는 마을기금으로 적립하도록 하였다. 일부마을에서는 이장이 마을개발위원회의 위원으로 선출되기도 했으나 기본적으로 마을이장은 위원회의 고문역할을 담당하도록 하였다.

사업비 \$1,000,000는 전액 KOICA가 부담하고, 캄보디아 정부나 주민들의 부담은 없었다. 사전타당성 조사단계에서 캄보디아 측은 전문가 섭외 및 사업관리 인력지원에는 협조의사를 표하였으나, 사업 분담금은 향후 캄보디아 재정부와 협의한 후 결정할 수 있을 것이라고 하였으나 최종적으로 정부의 재원부담은 없었다. 주민들의 경우 실시협의조사 당시 시설 개발사업의 약 10% 내외의 노동력 제공 또는 현금 부담이 가능할 것이라고 하였으나 마찬가지로 실제 사업비는 전혀 부담하지 않았다.

몇 차례의 마을 방문을 통해 각 마을별로 20-30명 정도의 주민이 참여하여 사업우선순위에 대한 조사를 시행하였고, 조사결과를 바탕으로 사업내용이 결정되었다. 마을회관 신축, 마을안길 정비, 수동펌프 설치 등의 생활환경개선사업과 농기계공급, 저수지개선 등의 생산기반확충사업, 소액융자금과 농업기술교육 등 소득개선사업을 시행하였다. 본래 사업의 목표는 소득개선에 초점을 맞추고 있지만 실제 세부사업에는 소액융자금 이외의 직접적인 소득개선사업은 채택되지 않았다.

사업의 결과로 주민들의 통행이 용이해짐에 따라 시장과 보건소로의 접근성이 향상되고 아동의 통학 등 생활환경개선이 크게 이루어졌다. 그러나 해당사업은 추진과정에 있어 한국측에 선정한 PMC 위주로 사업이 진행됨에 따라 공무원들의 능력 향상이라는 목표 달성에도 기여하지 못했고, 주민들은 사업선정과정에만 참여했을 뿐 사업비부담과 노동력 제공 등이 나타나지 않음에 따라 새마을운동의 추진방식과는 괴리가 있었다. 타바익마을의 경우에만 도로확장에 주민들의 자발적으로 토지를 제공하거나 마을회관 신축 시에 노동력을 제공한 것으로 나타났다. 해당사업의 평가보고서(KOICA, 2009a: 20) 역시 이러한 점을 지적하고 있다. 해당사업의 경우 새마을운동 경험의 적용을 통한 사업추진보다는 세계은행(World Bank)과 유엔식량농업기구(FAO)의 주민참여형 실천계획수립(Community-based Action Plan)을 준용하였다고 보고 있다. 주민들의 재원과 노동력 참여 여지가 있는 도로개발, 저수지 보수, 마을회관 건립, 식수용 펌프개설과 같은 사업을 전문 업체를 선정하여 용역사업으로 추진함으로써 주민의 참여 기회가 제한되었다. 또한 예산의 배분에 대한

문제도 제기되었다. 상대적으로 규모가 작은 예산이 투입된 사업이지만 마을단위에 투자된 사업비에 비해 전문가 파견 비용이 많은 비중을 차지하였다. 이러한 점은 한국에서 PMC를 선정하고, 사업 도중에 캄보디아 측이 PO를 폐쇄함에 따라 이후 사업 전반을 PMC가 담당하였기 때문인 것으로 보인다. 따라서 차후 사업에서는 PMC 선정 및 수원국측의 추진 조직 유지를 위한 조치가 필요할 것으로 판단된다. 그리고 주민들의 요구를 중심으로 사업의 내용을 결정하다보니 시설물 중심으로 사업이 구성되었다. 따라서 주민들의 실질적인 소득을 개선하기에는 무리가 있었고, 사업의 지속성 담보나 타 지역으로의 확산은 어려울 것으로 보인다.

새마을운동 원형의 구성요소에 따라 KOICA의 캄보디아 새마을운동을 정리해보면 다음 <표 34>와 같다.

표 34 원형의 구성요소와 KOICA의 캄보디아 새마을운동

구성요소	내용	
사업목표		한국의 농촌지역개발 모델을 적용, 농가 소득증대 및 주거환경 개선 시범사업을 실시하여 캄보디아 실정에 맞는 농촌지역 개발 모델 수립
		<ul style="list-style-type: none"> - 생활환경개선: 마을회관 신축, 마을안길 정비, 수동펌프 등 - 생산기반확충: 농기계 공급, 저수지 개선 - 소득개선: 소규모여신 - 정신개발: 초청연수, 영농기술훈련
주체	정부	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 농촌개발부(MRD: Ministry of Rural Development) - 캄풍참주와 바테이군이 추진체계에 포함되어 있으나 특정 업무나 역할이 주어진 것은 아님
	주민	<ul style="list-style-type: none"> - 마을개발위원회(VDC) 신설: 주민투표 - 마을개발위원회 산하에 부녀회 구성 - 재원 및 노동력 부담은 거의 나타나지 않음
관리전략		<ul style="list-style-type: none"> - 농촌개발부를 중심으로 추진체계 구성하였으나 지방정부의 역할이 뚜렷하지 않고, 중도에 폐쇄됨

	<ul style="list-style-type: none"> - 종합적 개발이라고 보기에는 소득개선사업이 미진함 - 단계별 발전전략이나 평가·인센티브는 나타나지 않음 - 초청연수만 시행되고 현지교육은 시행되지 않음
--	---

먼저 사업목표의 경우 다른 사업과 마찬가지로 원형과 크게 다르지 않다. 다만 소득개선을 위한 직접적인 사업이 존재하지 않고, 현지교육이 시행되지 않음으로 정신계발 측면 역시 미진한 것으로 나타났다.

주체의 경우 중앙정부의 농촌개발부가 사업을 주관하고, 캄퐁참주와 바테이군이 추진체계에 포함되어 있다. 그러나 지방정부에 특정 업무나 역할이 주어진 것이 아니었고, 실제 사업진행 과정에도 지방정부의 역할은 없었다. 또한 예산상의 문제로 사업 시행중에 농촌개발부 산하의 PO가 폐쇄됨으로써 사업초기 추진체계는 무너지고 KOICA측에서 일방적으로 사업을 담당하였다. 마을단위에서는 마을개발위원회가 주민투표로 설치되었고, 다른 사업들과는 달리 여성의 참여 비율을 40%로 하고 있는 것이 특징이다. 마을단위에서는 사업의 우선순위를 결정하고, 마을개발위원회가 각종 시설물을 관리하고 비용을 징수하며, 산하의 부녀회가 소액 융자금의 운용을 담당하였다. 타바익 마을에서 일부 토지와 노동력을 제공한 것 이외에 사업시행과정에서 주민들의 참여는 거의 나타나지 않았다. 또한 사후 조사에 따르면 3개 마을 모두 마을개발위원들에 대한 불신이나 주민과의 갈등으로 사업유지관리에 어려움을 겪는 것으로 나타났다⁴⁹⁾. 그리고 해당 사업의 경우 정부와 주민들의 재원부담 없이 KOICA가 사업비 전액을 부담하였다.

마지막으로 관리전략의 경우 추진체계가 구성은 되었으나 중앙과 지방정부, 마을단위를 연계하기에는 미흡했고, 그마저도 사업도중에 해체됨으로써 KOICA가 선정한 PMC가 일방적으로 사업을 담당하였다. 종합적 개발사업이라고 보기에는 소득개선과 정신계발 측면에서 미흡하였고, 단

49) 총마을과 타바익 마을의 경우 마을개발위원들과 정치적 입장이 다른 주민들이 갈등을 조성하는 것으로 나타났고, 스통슈벵은 위원 중 한명이 트럭을 도난당하는 사건이 발생함으로써 주민들의 신뢰가 낮아진 것으로 나타났다.

계별 발전전략이나 평가와 인센티브는 나타나지 않았다. 새마을교육의 경우 초청연수만 시행되고 현지교육은 시행되지 않음으로써 현지 공무원들과 주민들에게 새마을운동의 운영원리에 대한 이해가 부족하였을 것으로 보인다.

제 3 절 원형과 변형의 비교

앞 절에서 분석한 라오스 새마을운동과 캄보디아 새마을운동은 한국 새마을운동의 원형이 개발도상국의 농촌지역 빈곤퇴치와 개발을 목적으로 이전된 새마을운동의 변형이라고 할 수 있다. 여기에서는 새마을운동의 원형의 세 가지 정책 구성요소인 정책목표, 주체, 관리전략을 중심으로 ESCAP, 새마을운동중앙회, KOICA가 라오스와 캄보디아에서 시행한 총 6개의 새마을운동 사업을 비교해보도록 하겠다.

이러한 비교분석을 통해 해외 새마을운동과 정책이전에 관한 몇 가지 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 이전된 해외 새마을운동이 새마을운동의 원형을 얼마나 반영하고 있는지 알 수 있다. 둘째, 새마을운동을 이전하는 과정에서 새마을운동의 어떠한 측면이 강조되었으며, 어떠한 측면이 간과되었는지 알 수 있다. 셋째, 이전주체의 성격에 따라 이전된 정책이 어떠한 차이를 보이는 지 살펴볼 수 있다. 넷째, 이전대상국가의 성격에 따라 이전된 정책이 어떠한 차이를 보이는 지 살펴볼 수 있다. 마지막으로 이러한 내용을 토대로 하여 향후 개발도상국에 새마을운동을 이전하는 과정에서 어떠한 요소들을 고려해야 하는 지에 대한 시사점을 제공할 수 있다.

구체적인 분석에 앞서 몇 가지 중요한 내용을 살펴보자. 먼저 새마을운동의 원형과 변형은 정책 그 자체가 가지는 규모면에서 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 한국새마을운동이 국가 전체 농촌지역을 대상으로 한 국가의 대규모정책이었던 데 반해 해외 새마을운동은 특정 마을과 지역사회를 대상으로 한 소규모프로젝트에 불과하다. 이러한 규모의 큰

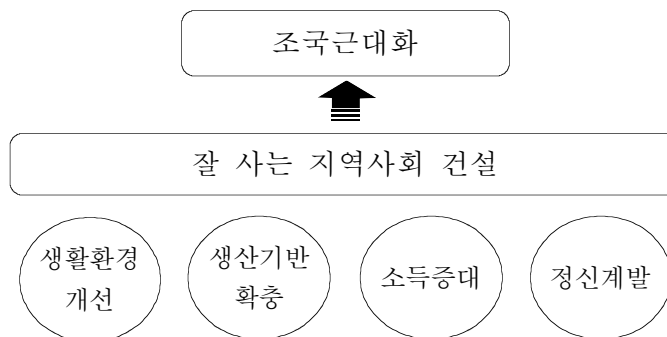
격차는 사업시행과정에서 활용가능한 정부의 행정적·재정적 자원에서 차이를 보일 수밖에 없고, 이는 참여주체와 역할, 관리전략에 영향을 미치는 요인이 될 수밖에 없다.

다만 여기에서 분석하고 있는 새마을운동의 원형은 거대하고 광범위한 새마을운동 그 자체가 아니라, 새마을운동이 하나의 정책으로서 어떻게 운영되었는가를 보여주는 정책의 구성요소로 이루어져있다. 따라서 원형과 변형 간에 규모의 차이는 있을지라도 해외 새마을운동이 원형의 내용을 제대로 반영하고 있다면 제시된 원형의 구성요소를 충분히 포함하고 있을 것이다.

1. 정책(사업)목표

원형의 정책목표는 잘 사는 지역사회 건설이다. 이를 달성하기 위한 세부목표로 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 4개가 제시되었다.

그림 8 새마을운동 원형의 정책목표



<표 35>는 각각의 사업이 원형의 세부사업목표를 포함하고 있는지를 사업내용을 바탕으로 하여 정리한 표이다. 원형의 4개 세부사업목표를 기준으로 사업을 포함하고 있는 경우 ‘○’를 주었고, 일부 포함하

고 있으나 미진한 경우는 ‘△’를, 전혀 포함하고 있지 않은 경우는 ‘×’를 주었다. 분석결과 일부 제외되거나 미진한 부분이 있었지만 전체적으로 원형의 세부사업목표를 충실하게 반영하고 있는 것으로 나타났다.

표 35 원형과 변형의 세부사업목표 비교

세부사업목표	라오스			캄보디아		
	ESCAP	중양회	KOICA	ESCAP	중양회	KOICA
생활환경개선	○	○	○	○	○	○
생산기반확충	×	×	○	○	○	○
소득증대	○	○	○	○	○	△
정신계발	○	○	○	○	○	△

좀 더 구체적으로 진행된 사업을 정리해보면 <표 36>과 같다. 도로 포장 등 각종 생활환경개선사업과 소규모여신, 가축은행, 새마을교육 등이 활발하게 전개된 것을 알 수 있다. 먼저 생활환경개선사업의 경우는 주로 주민들의 선호를 중심으로 사업을 시행하였고 한국과 유사한 사업들이 진행되었다. 1개 사업을 제외한 5개 사업에서 도로포장사업이 진행된 것을 알 수 있는데 이는 라오스와 캄보디아 모두 중심도로 이외의 마을진입로 등이 정비되지 않은 상황이고, 통행상의 어려움이 커서 주민들의 숙원사업이었기 때문이다. 전체적으로 생활환경개선사업이 많이 진행되었고, 특히 ESCAP이 시행한 사업의 경우 이러한 추세가 더욱 두드러진다.

다음으로 생산기반확충사업의 경우 관개수로, 양수기은행, 저수지개선, 수문 등 농업용수 확보와 관련된 사업이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 주변에 수자원이 존재하고 있음에도 불구하고 설비가 갖추어져 있지 않거나 고장이나 노후 등의 문제로 이를 제대로 활용하지 못한 경우가 많았다. 그러나 이러한 사업의 경우 예산이 많이 소요되고, 기술적인 지원이 필요한 부분이기 때문에 일부 사업에서만 시행된 것으로 보인다.

소득증대사업의 경우 가축은행과 소규모여성사업이 다른 사업보다 활발하게 진행된 것을 알 수 있다. 그러나 해당 사업들이 수원국 농촌사회의 소득증대와 빈곤퇴치를 중요하게 다루고 있음에도 불구하고 실제 시행된 사업은 그리 많지 않은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 주민선호도 중심의 세부사업 결정, 가시적인 성과를 가져오는 사업의 우선 추진, 주민들의 수동적인 태도와 스스로를 수혜자로 인식하는 상황, 공동작업에 대한 거부감 등이 복합적으로 영향을 미친 것으로 보인다.

마지막으로 정신계발사업으로는 초청연수와 현지교육이 진행되었다. 초청연수의 경우 많은 비용이 소모되고 참여할 수 있는 인원이 한계가 있기 때문에 KOICA의 캄보디아 사업을 제외한 나머지 사업들은 많은 주민들의 참여가 가능한 현지교육을 함께 시행하였다. 새마을운동의 원형에서 살펴본 대로 새마을운동의 운용에는 주체들의 역할이 매우 중요하기 때문에 현지에서 사업을 주관하는 공무원들과 관계자들 그리고 주민들을 대상으로 한 현지교육을 지속적으로 확대할 필요가 있다. 실제 사업지에서 주민들이 새마을운동의 원리를 제대로 이해하지 못함에 따라 재원과 노동력 부담에 거부감을 보이거나 뒤늦게 사업에의 참여의사를 밝히는 등의 문제가 있었다. 이와 같은 새마을운동 원리에 대한 이해부족은 공무원에게도 나타났다. 따라서 사업에의 주민참여를 제고하고, 공무원들의 역할수행을 위해서도 좀 더 많은 현지교육이 이루어져야 할 것이다.

원형이 추구하는 목표를 성실하게 반영하고 있다면 세부사업의 내용이 사업에 따라 다르게 나타나는 것은 전혀 문제되지 않는다. 원형의 경우 세부사업의 우선순위에 대한 결정권이 주민들에게 있었고, 이러한 결정권한을 주민에게 부여함으로써 재원부담과 노동력제공이라는 주민들의 참여를 제고하고자 하였다. 또한 이러한 측면은 수원국의 주인의식을 제고하고, 수원국측의 요구(Needs)를 적절히 반영한다는 점에서도 바람직하다고 할 수 있다.

표 36 세부사업목표 달성을 위한 시행사업 내역

		라오스			캄보디아		
		ESCAP	중앙회	KOICA	ESCAP	중앙회	KOICA
생활 환경 개선	도로 포장	○	○	○		○	○
	화장실	○			○		
	부엌				○		
	지붕개량				○		
	주택건설		○			○	
	우물	○			○	○	
	수동펌프						○
	학교	○		○			
	마을회관		○				○
생산 기반 확충	관개수로			○	○		
	양수기은행					○	
	저수지개선						○
	수문					○	
	농기계공급						○
소득 증대	작물재배		○	○			
	가축은행		○		○	○	
	벼씨은행					○	
	직조	○					
	소규모여신	○			○		○
	죽세공작업			○			
	영농기술훈련			○			○
정신 계발	초청연수	○	○	○	○	○	○
	현지교육	○	○	○	○	○	

2. 주체

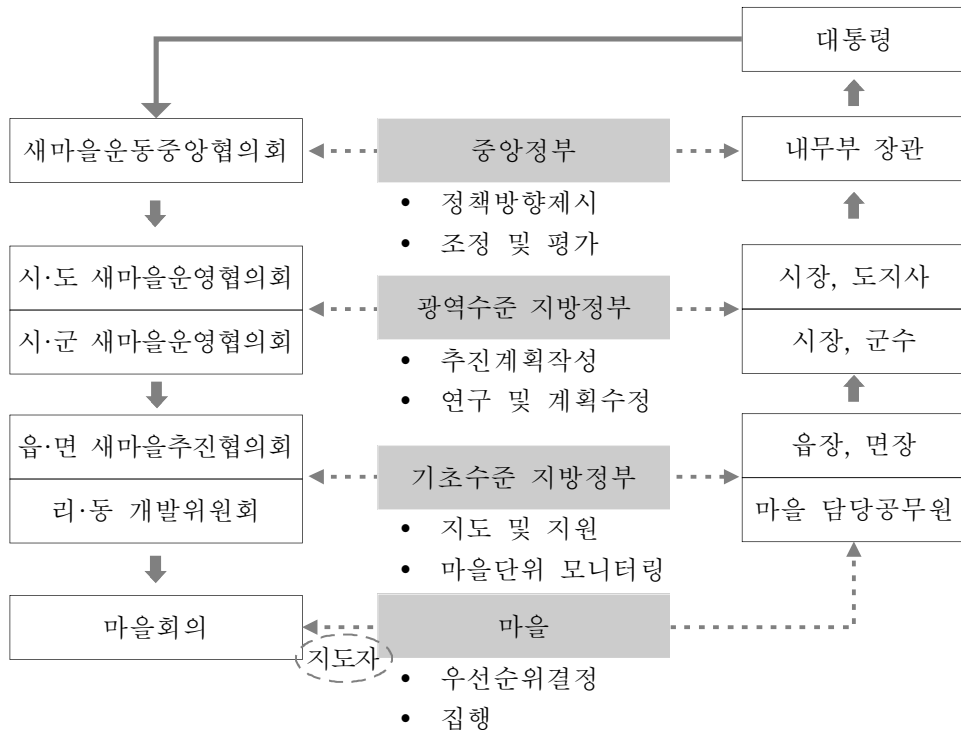
새마을운동의 원형에서 살펴본 바와 같이 정부는 새마을운동의 추진 전 과정에 깊숙이 개입하였다. 내무부를 중심으로 한 중앙정부를 정점으로 하여 시·도, 시·군, 읍·면 단위의 지방정부에 이르기까지 새마을운동의 계획, 추진, 평가의 전 과정에 정부가 개입하였다. 정부는 중앙정부와 지방정부에 새마을 관련 조직을 설치하고, 1공무원 1마을 전담지도제를 신설하였다.

새마을운동 과정에서의 추진체계는 이중으로 구성되었다. 그 첫 번째는 의사결정중심의 추진체계로 새마을운동중앙협의회를 정점으로 하여 시·도/시·군 새마을운영협의회, 읍·면 새마을추진위원회와 리·동개발위원회, 최종적으로 마을단위의 마을회의로 연결되었다. 이렇게 수직적이고 하향적으로 구성된 체계를 통해 정책의 방향을 제시하고, 세부적인 추진 계획을 작성하여 이를 마을단위에서 집행할 수 있도록 지도하고, 필요한 지원을 제공하였다. 두 번째는 집행상황모니터링을 중심으로 한 보고체계로 개별마을을 담당하는 마을공무원이 매일 읍·면에 보고를 하고, 이는 다시 매일 시·군에 보고되며, 이를 취합하여 다시 시·도에 15일 내지 30일마다 보고하였다. 시·도는 이를 다시 월별, 분기별로 내무부에 보고하도록 되어있었다. 이렇게 구성된 보고체계를 통해 마을단위의 집행상황까지 중앙에서 모니터링하고, 이를 평가하며, 필요한 경우 사업계획을 수정하고 조정할 수 있었다. 이러한 내용은 다시금 의사결정 추진체계를 통해 마을단위로 하달될 수 있었다.

이렇게 구성된 추진체계는 정부조직과 마을회의라는 마을단위의 조직을 연결함으로써 정부시책을 마을단위에까지 침투할 수 있게 하고, 이를 통해 다양한 관리전략을 활용하여 마을단위의 주민참여를 이끌어 낼 수 있었다. 주민들은 사업의 집행주체로서 마을단위 사업의 우선순위를 결정하고, 사업에 필요한 자원과 노동력을 부담하였다. 새마을운동에의 주민참여는 이러한 정부의 전략과 함께 주민들의 경제적 이해관계와 마을공동체적 의사결정구조가 함께 작용함으로써 가능했다. 또한 부녀회를

중심으로 한 여성들의 참여가 두드러진 것도 새마을운동의 특징이라고 할 수 있다.

그림 9 새마을운동 원형의 주체와 역할



이러한 내용을 바탕으로 해외 새마을운동 사업에 참여한 주체는 누구이며, 어떠한 역할을 담당했고, 추진체계는 어떻게 구성되었는지를 살펴보자. 주체와 역할을 간략하게 정리하면 다음 <표 37>과 같다. 각 항목의 주체가 참여하였거나 해당 항목이 존재하는 경우는 ‘○’을, 해당 항목이 나타나기는 하나 제대로 이행되지 않았거나 일부 마을단위에서만 나타나는 경우는 ‘△’를 주고, 해당 주체나 항목이 전혀 나타나지 않는 경우는 ‘×’를 주었다.

표 37 원형과 변형의 주체 및 역할 비교

주체 및 역할		라오스			캄보디아		
		ESCAP	중앙회	KOICA	ESCAP	중앙회	KOICA
정부	중앙	○	×	×	○	×	○
	지방(광역)	○	×	○	×	△	△
	지방(기초)	×	△	○	×	△	△
	재원부담	○	×	○	×	△	×
주민	의사결정조직	○	×	○	△	○	○
	재원부담	○	○	○	○	×	×
	노동력부담	○	○	○	△	△	×
	여성참여	×	×	△	×	×	○

원형과 같이 중앙과 광역단위 지방정부, 기초단위 지방정부가 모두 참여한 사업은 없었다. ESCAP의 경우 중앙정부의 농촌개발과 관련된 부서가 사업을 주관하였고, KOICA의 경우 국가에 따라 다르게 나타나지만 중앙정부 내지는 광역단위 지방정부가 사업을 주관한 것으로 나타났다. 그러나 새마을운동중앙회의 경우 사업을 주관한 수원국측 정부는 없었고, 일부 지원을 받은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 각 기관이 가지는 성격에 의한 것으로 판단된다. ESCAP은 UN산하의 기구로 중앙정부와의 연계가 용이했을 것으로 보이고, KOICA는 한국의 ODA를 주관하는 공공기관으로 사업을 요청한 수원국 정부가 해당 사업을 주관하였다. 그러나 새마을운동중앙회의 경우 민간조직이기 때문에 정부와의 직접적인 연계를 맺는 것이 쉽지 않았던 것으로 생각된다.

정부단위에서 또 다른 특이한 점은 라오스의 경우 2개 사업에서 정부의 사업비부담이 있었던데 반해 캄보디아의 경우 새마을운동중앙회의 사업지에서 일부 사업지원이 있었을 뿐 직접적인 사업비 부담이 없었던 점이다. 어떠한 이유로 국가 간의 이러한 차이가 나타나는지는 파악하기 어려웠다⁵⁰⁾.

이러한 국가 간의 차이는 주민들의 참여에서도 동일하게 나타났다.

라오스의 경우 모든 사업에 주민들이 재원과 노동력을 부담하였지만 캄보디아의 경우 재원부담은 ESCAP 1개 사업에서만 이루어졌고, 노동력 부담 역시 거의 나타나지 않아 주민참여도가 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 이러한 차이는 해당 국가의 여러 가지 사회적 배경과 관련이 있는 것으로 보인다. 캄보디아의 경우 폴포트정권 하의 강제적인 집단노동과 대량학살 등으로 인해 주민들 간의 협동심과 신뢰가 완전히 사라졌고, 공동작업에 의한 혜택이 개인에게 주어지지 않는다는 인식이 자리 잡고 있었다. 따라서 주민들은 마을전체에 혜택이 돌아가는 사업에 대한 사업비 및 노동력 제공에 적극적이지 않았을 것으로 보인다.

원형에서 전체사업비의 약 70%수준을 주민이 부담한 것에 비교해보면 해외새마을운동의 주민부담은 현저히 낮은 상황이다. 6개의 사업 중 재원부담이 이루어진 사업은 4개에 불과하고, 추산이 가능한 사업 중에서 가장 높은 주민부담율을 보이고 있는 캄보디아의 ESCAP 사업의 경우도 18%에 불과하다⁵¹⁾. 이러한 결과는 해외새마을운동이 주민참여에 의한 아래로부터의 개발을 강조하고 있는 상황과는 매우 대조적이다.

50) 다만 국가 간의 상황의 차이를 고려하여 추정해볼 수는 있을 것이다. 캄보디아의 경우 다양한 지방정부에서 사업이 시행된 데 반해 라오스의 경우 모든 사업이 비엔티안주에서 시행되었다. ESCAP사업의 경우 정확하게 사업비를 어느 정부주체가 부담하였는지에 대한 내용은 없지만 KOICA의 경우 비엔티안주에서 부담했으리라는 사실을 알 수 있다. 이렇게 본다면 새마을운동에 높은 관심을 보이고, 사업 시행과정에도 적극적으로 임했던 비엔티안주정부에서 사업비를 제공하였을 수도 있다. 만약 이러한 추정이 사실이라면 향후 새마을운동 대상지역을 선정하는 데 있어 이러한 측면을 고려하여 지방정부가 사업비를 부담할 의사가 있는 지역을 우선적으로 선정하는 것이 좋을 것이다.

51) 이는 앞서에서도 설명한 바와 같이 실제 마을에 투입된 예산을 기준으로 한 수치로 국가별로 나눌 경우 1/3수준으로 감소하여 약 6% 수준에 불과한 것으로 추정된다.

표 38 사업비 규모와 주체별 부담비중(단위: USD)

		총사업비	수원국 정부부담	수원국 주민부담
원형		-	10.5~33.6%	66.4~89.5%
라오스	ESCAP	103,307	28,925(28%)	4,132(4%)
	중앙회	118,181	-	추산불가
	KOICA	1차 2,320,000	-	-
		2차 1,800,000	200,000(11%)	100,000(5.5%)
캄보디아	ESCAP	113,368	-	26,105(18%)
	중앙회	90,910	-	-
	KOICA	1,000,000	-	-

주: ESCAP과 새마을운동중앙회의 사업비는 실제와 다를 수 있음⁵²⁾.

분석결과 주체측면에서 새마을운동의 원형과 가장 가까운 변형은 KOICA의 라오스 새마을운동이었다. 해당 사업은 1,2차로 나누어 진행되었는데 <그림 10>은 KOICA(2010: 11)의 2차 사업수행체계를 수정한 것이다⁵³⁾. 1차 사업의 신속한 종결을 위해 정부와 KOICA측의 연계로 주민참여 없이 진행된 데 반해 2차 사업은 주민참여를 포함하여 소득증대 사업이 시행되었다. KOICA와 주정부, 주민이 참여하는 새마을운동사업

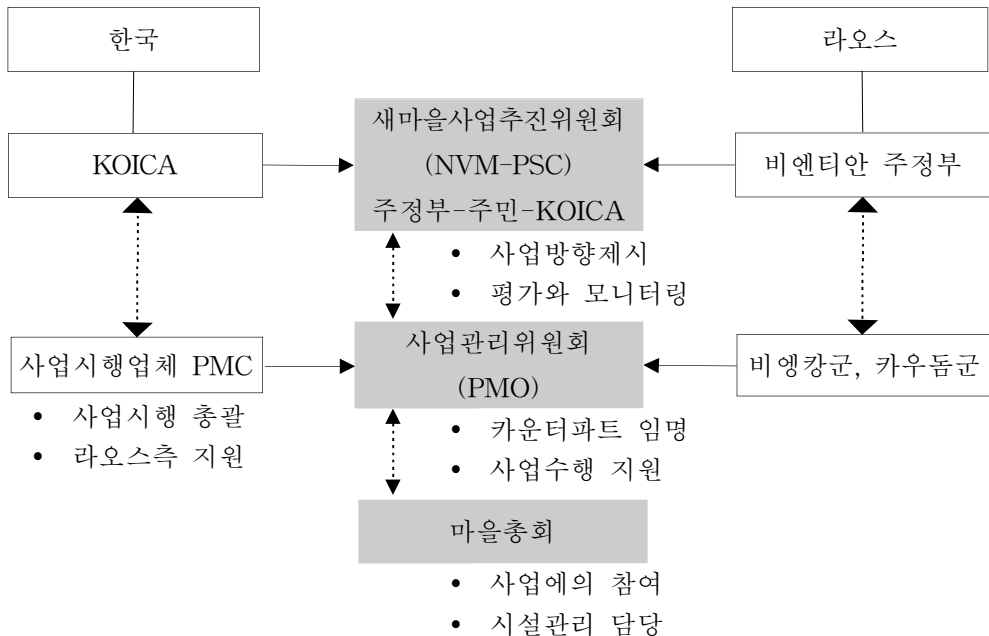
52) ESCAP 사업비의 경우 사업대상마을에서 지출된 현금 사업비만을 포함하고 있다. 해당 사업이 3개국을 대상으로 하고 있고, 총 사업비가 \$965,000이므로 각 국가에 투입된 사업비는 대략 \$300,000 전후로 파악할 수 있다. 새마을운동중앙회 사업의 경우 정확한 사업비 규모를 파악하기가 어려웠다. 사업비에 대한 정확한 자료가 존재하지 않고, 자료에 따라 부분적으로 제시되거나 자료에 따라 다르게 제시되어 있는 상황이다. 위에 제시된 금액은 2013년 발행된 『2012 새마을운동 세계화 사업』에 기재된 원화를 환율 1,100원을 적용하여 USD로 환산한 금액으로 실제 사업비와는 차이가 있을 수 있다.

53) KOICA는 NVM-PSC와 PMO의 구성에 관해서만 간략하게 도식화하고 있다. 그러나 실제 KOICA와 PMC의 관계는 의사결정의 하달과 보고체계로 구성되어 있고, 비엔티안주정부와 비엠히강군 및 케우돔군 역시 수직적 상하관계에 있으므로 화살표로 표시하였다. 또한 NVM-PSC와 PMO와 PMC의 역할을 추가하였고, NVM-PSC와 PMO 그리고 마을총회가 수직적으로 연결되어 사업의 계획과 내용이 하달되고, 사업의 집행상황이 상향적으로 보고되고 있다는 것을 보여주기 위해 화살표로 처리하였다.

추진위원회(NVM-PSC)를 구성하여 사업의 방향을 제시하고, 평가와 모니터링을 담당하였다. 하위조직으로는 KOICA측 사업시행업체인 PMC와 군정부가 사업관리위원회(PMO)를 구성하여 카운터파트를 임명하고 사업수행을 지원하도록 하였다. 마을단위에서는 기존조직을 활용한 마을총회를 신설하여 사업에 참여하고 시설물관리를 책임지도록 하였다. 또한 비엔티안주정부 산하에 새마을운동과를 신설하고 현지교육과 공동조직 운영지원, 시범포 기술교육 등을 담당하도록 하였다

해당 추진체계를 원형의 그것과 비교해보면 일부 차이가 있으나 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 중앙정부가 참여하지는 않았지만 원형의 중앙정부가 담당하던 방향제시와 평가업무를 주정부와 KOICA, 주민이 구성한 새마을사업추진위원회가 담당하고, 기초수준 지방정부가 담당하였던 사업지원을 군정부와 PMC가 구성한 사업관리위원회가 담당하도록 하였다. 다만 모니터링업무의 경우 원형은 기초단위 지방정부에서 담당하였으나 해당 사업의 경우는 사업의 규모가 크고 단계적인 보고체계가 필요하지 않기 때문에 새마을사업추진위원회가 담당하도록 하였다. 마을단위의 역할은 원형과 거의 유사하다. 그리고 원형의 광역단위 지방정부가 담당하였던 추진계획작성과 연구 및 수정업무는 KOICA측에서 담당하였다. 이렇게 볼 때 해당 사업이 ODA의 일환으로 이루어졌고, 특정 지역사회를 대상으로 이루어졌기 때문에 일부 내용의 수정은 불가피한 것이었고, 전체적인 추진체계의 구성과 주체별 역할은 원형의 그것과 크게 다르지 않은 것으로 나타났다.

그림 10 원형과 가장 유사한 추진체계: KOICA의 라오스 사업



자료: KOICA(2010: 11)을 수정.

그러나 주체측면에서 다른 사업들은 원형의 그것과는 많은 차이를 보이고 있었다. 특히 대부분의 사업에서 수원국 정부의 역할은 크지 않았고, 일부사업의 경우 사업과정에서 수원국 정부측이 약속이 이행되지 않은 문제가 발생하기도 하였다. KOICA의 캄보디아 사업의 경우 중앙 정부 농촌개발부 산하에 사업소(Project Office)를 설치하고 계획수립, 사업시행, 모니터링 등의 역할을 담당하게 하였으나 사업도중 예산상의 이유로 캄보디아 정부측에서 해당 사업소를 폐쇄함으로써 KOICA의 PMC 단독으로 사업이 진행되기도 하였다. 그리고 새마을운동중앙회의 라오스 사업에서는 군정부가 일부 사업을 지원하기로 약속했으나 이행하지 않는 등 수원국 정부의 책임성 부족문제가 발생하기도 하였다.

또한 마을단위에서도 몇 가지 문제가 발생하였다. 주민참여를 이끌어내고, 시설물 등 사업의 사후관리를 위해서 구성된 마을총회나 위원회가 이장과 위원회 간의 관계 설정의 문제, 위원회 운영의 신뢰성과 투명

성 문제, 지속성 문제 등이 제기되기도 하였다. 마지막으로 원형에서 부녀회를 중심으로 한 여성의 참여가 두드러진 데 반해 변형의 경우 일부 사업을 제외하고는 미흡한 것으로 나타났다.

이러한 내용을 토대로 볼 때 주체측면에서의 원형과 변형의 차이는 상당한 것으로 나타났다. KOICA의 라오스 새마을운동을 제외한 5개 사례의 경우 주체의 구성은 물론이고 역할 배분, 그리고 운영에 있어서 상당히 미흡한 것으로 나타났다. 이는 해외 새마을운동을 계획하고 구성하는 데 있어 원형의 주체측면에 대한 이해가 부족하기 때문인 것으로 생각된다. 사업들은 주민참여, 공무원의 역량강화 등을 중요한 목표로 인식하고 있으나 추진체계의 구성과 각각의 주체가 담당해야 하는 역할 등에 대한 명확한 인식은 나타나지 않았다. 따라서 사업을 구성하는 데 있어서도 이러한 부분을 제대로 포함하지 못하고 있다.

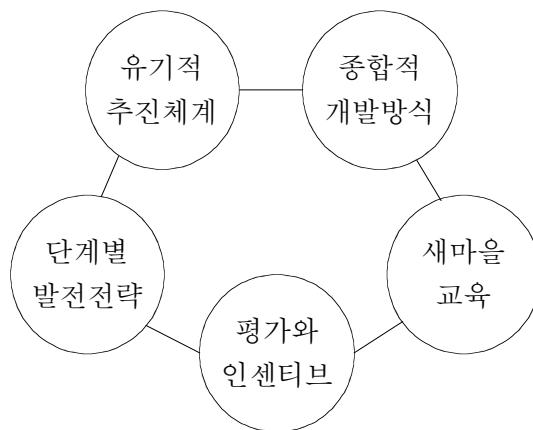
3. 관리 전략

새마을운동의 원형은 정부주도의 위로부터의 사업의 성격을 띠고 있으나 마을단위에서의 실제 사업집행과 재정부담은 주민들의 참여로 이루어졌다. 정부는 마을단위에까지 침투가능한 행정적 체계를 동원하여 주민들에게 개발의 필요성을 인식시키고, 기존의 마을조직을 사업에 활용하였으며, 적절한 수단을 제시하되 사업의 우선순위 선택권을 주민에게 부여하였고, 주민들이 사업을 추진하되 정부가 이를 모니터링하고 평가함으로써 사업을 관리하였다.

정부는 새마을운동을 원하는 방식으로 이끌어가기 위해서 다섯 가지의 관리전략을 활용하였다. 정부시책 침투를 위한 유기적 추진체계의 구성, 종합적인 개발방식의 추구, 단계별 발전전략의 제시, 지속적인 평가와 인센티브 제공, 그리고 새마을교육이 그것이다. 이러한 내용은 서로 연계되어 있다. 먼저 사업의 원활한 시행을 위해서 유기적 추진체계를 구성하였는데 해당 내용은 앞의 주체부분에서 살펴보았다. 마을단위의

삶 전반을 발전시키기 위한 종합적인 개발방식을 채용하고, 이러한 내용을 바탕으로 기초마을, 자조마을, 자립마을의 3단계로 구성된 발전전략을 제시하였다. 추진체계를 통해 마을단위에까지 모니터링이 가능해짐에 따라 지속적으로 집행상황과 결과를 평가하고, 정부의 정책에 적합한 방향으로 사업성과를 거두는 마을에는 인센티브를 제공함으로써 사업을 더욱 독려하였다. 마지막으로 새마을지도자를 중심으로 새마을교육을 통해 마을단위에서의 사업집행을 위한 여러 가지 교육과 지원을 제공하였다.

그림 11 새마을운동 원형의 관리전략



해외 새마을운동 사업이 원형의 다섯 가지 관리전략을 포함하고 있는지 정리해보면 다음 <표 39>와 같다. 각 항목을 제대로 반영하고 있는 경우는 ‘○’를 주었고, 미흡하나마 포함하고 있는 경우는 ‘△’를, 전혀 포함하고 있지 않은 경우는 ‘×’를 주었다. 제시된 6개의 사업은 대체적으로 새마을교육을 제외한 대부분의 관리전략이 제대로 반영되어 있지 않다는 것을 알 수 있다.

표 39 원형과 변형의 관리전략 비교

관리전략	라오스			캄보디아		
	ESCAP	중앙회	KOICA	ESCAP	중앙회	KOICA
유기적 추진체계	△	×	○	△	×	△
종합적 개발방식	×	×	○	△	△	△
단계별 발전전략	×	×	×	×	×	×
평가와 인센티브	×	×	○	×	×	×
새마을교육	○	○	○	○	○	△

첫 번째, 유기적 추진체계의 구성은 앞에서 살펴본 주체에 관한 내용의 연장선상에 있다. 사업에 따라 수원국의 중앙정부나 지방정부가 주관하거나 지원한 것으로 나타났다. 그러나 원형과 같이 유기적으로 구성된 추진체계는 아니었다. 앞에서 살펴본 KOICA가 주관한 라오스 새마을운동 정도가 유기적 추진체계를 구축한 유일한 사업이라고 할 수 있다.

두 번째 종합적인 개발방식은 네 개의 세부사업목표를 달성하기 위한 사업이 시행되었는가를 기준으로 평가하였다. KOICA의 라오스 새마을운동은 종합적인 개발을 시행하고 있었고, 3개의 캄보디아 새마을운동의 경우 부족하나마 4개의 사업영역을 모두 포함하고 있었다. 6개 사업 모두 생활환경개선사업에 가장 많은 비중을 두고 있는데 이는 한국새마을운동 역시 초기에 가시적인 성과를 보여주고, 마을공동으로 작업할 수 있는 생활환경개선사업을 중심으로 추진되었다는 점에서 원형과 유사하다고 할 수 있다. 다만 생산기반확충사업의 경우 예산상의 문제와 전문기술이 필요한 사업이라 일부사업에서만 이루어졌고, 주로 농업용수 확보와 관련되어 있었다.

세 번째 단계별 발전전략은 어느 사업에서도 나타나지 않았다. 원형에서 제시된 단계별 발전전략은 마을단위에 부여된 사업우선순위 선택권과 집행상황을 정부가 원하는 방향으로 이끌어갈 수 있음은 물론이고 주민들의 참여를 가져오는 중요한 관리전략이었다. 도로, 소류지, 수리울,

협동작업수준, 마을기금, 호당소등, 농기계 도입여부 등의 기준은 사업의 세부목표인 생활환경개선, 생산기반확충, 소득개선을 달성하는 데 중요한 지표들로 구성되어 있었다. 따라서 마을단위에서 사업을 결정하고 시행하는 데 있어 해당 내용을 중심으로 단기적인 목표를 세우고 실행할 수 있었다. 또한 승급기준이 확실하기 때문에 마을 간 경쟁을 통해 주민참여의 성과가 더욱 가시적으로 나타나게 하였다. 그러나 모든 사업에서 이러한 모습은 나타나지 않았다. 이는 사업의 우선순위 선호도에 대한 조사를 시행한 후 사업결정과 계획을 이전기관이 담당하였고, 실제 마을단위의 사업이 수행되는 기간은 대부분 1-2년에 그치고 있기 때문인 것으로 보인다. 이러한 관리전략을 활용하기 위해서는 마을단위의 사업기간을 3-5년 정도의 중기로 설정하고, 인접한 마을에서 사업을 진행함으로써 마을 간의 경쟁이 가능하도록 사업을 구성하여야 할 것이다.

네 번째는 지속적인 평가와 인센티브 제공으로 유일하게 KOICA의 라오스 새마을운동에서만 나타났다. 이 항목의 경우 원형에서 주민참여를 가져오는 핵심적인 전략임에도 불구하고 대부분의 사업은 이를 포함하고 있지 않았다. KOICA의 라오스 사업의 경우는 2007-2008년 도로포장 및 식수개선 중심의 1차 사업이 시행되고, 2009-2012년 소득증대 중심의 2차 사업이 시행되었는데, 2차 사업의 계획과정에서 1차 사업에서 건설된 시설물의 유지보수가 우수한 포넝 마을에 초등학교 신축이라는 인센티브를 제공하였다. 또한 2차 사업의 경우 쌀 수확 목표량을 달성한 전 농가를 대상으로 한 다수확농가 시상, 최대 수확 농가를 대상으로 한 쌀증산왕 시상 등이 계획되어 있어 평가와 인센티브를 포함하고 있다. 특이한 점은 인센티브의 제공 뿐 아니라 처벌의 요소 역시 포함하고 있다는 점이다. 채소 비가림 재배시설의 경우 신청 농가를 대상으로 지원하되 연속성 유지를 위해 중간에 포기할 경우에는 지원금과 기자재 등 전액을 반환하도록 함으로써 주민들의 책임성을 확보하고자 하였다. 이 사례를 통해 볼 때 차후 사업에서는 사업성과의 제고, 주민의 책임성 확보 등의 차원에서 평가와 인센티브 전략을 적절하게 활용할 수 있는 방안을 모색해보아야 할 것이다.

마지막으로 새마을교육의 경우 전 사업이 초청연수를 시행하였고, KOICA의 캄보디아 사업을 제외한 5개 사업은 현지교육 또한 시행하였다. 그러나 이는 교육의 실시여부만을 대상으로 하고 있고, 실제 교육의 내용 등을 분석한다면 미흡한 부분이 있을 것으로 보인다. 원형의 새마을교육은 새마을지도자에게 마을단위의 원활한 사업집행을 위해 필요한 역량을 키워주기 위한 교육을 제공하고, 이들이 마을단위와 정부를 연결하는 매개자로서의 역할을 하도록 진행되었다. 새마을교육을 받은 수원국의 공무원, 주민대표 등이 이러한 역할을 수행하기에는 한계가 있었던 것으로 보인다. 새마을교육은 새마을운동중앙회의 사업에서 가장 활발하게 진행되었는데 이는 해당 기관이 새마을교육을 오랫동안 담당해 온 경험 때문인 것으로 보인다. 매년 20명 안팎의 인원을 대상으로 초청연수를 시행하고, 현지교육의 경우 라오스는 200명, 캄보디아는 50명을 대상으로 하여 대규모 교육을 시행하기도 하였다. 앞에서 설명한 것처럼 새마을운동에 대한 주민들의 이해도가 낮아서 주민참여도가 저하되는 문제가 발생하는 경우가 있었기 때문에 사업에의 주민참여를 제고하고, 사업을 지원하는 공무원들이 각자의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 더 많은 공무원과 주민들을 대상으로 한 현지교육이 필요한 것으로 보인다.

제 5 장 결 론

새마을운동의 국제화사업은 더욱 가속화될 전망이다. 이런 상황에서 새마을운동이 무엇이며, 무엇을 이진해야 하는지에 관한 재해석이 필요하다. 그러나 한국의 새마을운동에 대한 기존 연구들은 평가에 초점을 맞추고 있어 새마을운동의 정책적인 모습에 대해서는 제대로 규명되지 못한 상황이다. 이런 상황에서 새마을운동의 국제화사업이 진행되고 있고, 과연 이진된 해외 새마을운동이 다른 지역개발사업과 차이가 있는가 하는 의문이 제기되고 있다. 이에 따라 최근 새마을운동의 이론화가 필요하다라는 논의가 제기되었으나 여전히 미진한 상황이다.

이에 본 연구는 새마을운동의 원형을 정책의 구성요소를 중심으로 분석하였다. 새마을운동의 정책운영에 있어 중요한 구성요소로 정책의 목표와 세부사업, 주체의 역할과 관계, 그리고 정부의 관리전략을 선정하고 각각의 구성요소를 중심으로 새마을운동의 운영메커니즘을 설명하였다. 이러한 분석은 한국의 새마을운동에 대한 이해를 증진시킬 수 있음은 물론이고, 개발도상국에 이진되는 새마을운동의 핵심내용을 무엇으로 할 것인가에 대한 해답을 제공할 수 있을 것이다.

다음으로 원형의 구성요소를 중심으로 하여 새마을운동의 변형, 즉 개발도상국에 이진된 해외 새마을운동의 6가지 사례를 비교분석하였다. 기존의 해외 새마을운동에 관한 연구들은 개별사례 중심으로 접근하여 국가 간, 사례 간, 주체 간 비교연구는 거의 이루어지지 않았고, 새마을운동의 원형과의 유사성에 대한 연구 또한 전무한 상황이다. 본 연구는 정부기관, 민간기관, 국제기구 등 3개의 서로 다른 성격의 주체에서 주관한 2개 국가의 해외 새마을운동 사례를 원형의 구성요소를 중심으로 비교분석하였다. 이를 통해 개발도상국에 이진된 각각의 새마을운동의 변형은 원형을 얼마나 제대로 반영하고 있는지 살펴보고, 이진국가와 이진 주체의 성격에 따라 각각의 새마을운동 변형 간에는 어떠한 차이가 나타나고 있는지, 그리고 이러한 차이가 나타나는 이유가 무엇인지를 살펴보았다.

분석결과 새마을운동의 변형은 원형의 정책목표는 충실하게 반영하고 있으나, 주체와 관리전략 측면에서는 상당히 미진한 것으로 나타났다. 구체적인 내용을 정리해보면 첫 번째 원형의 구성요소인 정책목표의 경우 농촌지역사회의 전반적인 발전을 목표로 하고, 이를 달성하기 위해서 생활환경개선, 생산기반확충, 소득증대, 정신계발 등 4개의 세부목표를 가지고 있다. 각각의 사업 간의 차이는 있었으나 전체적으로 4개의 세부목표를 달성하기 위해 사업내용을 결정한 것으로 나타났다.

두 번째 구성요소인 주체의 경우 사업에 따라 참여하는 정부의 주체나 역할도 다르고, 주민들의 참여수준도 다른 것으로 나타났다. 그러나 주민참여의 하향적인 개발방식을 해외 새마을운동의 가장 중요한 내용으로 하고 있다는 점에서 볼 때 상당히 미흡한 것으로 판단된다. 원형의 경우 정부가 새마을운동의 전 과정에 깊숙이 개입하고, 마을단위에까지 정부의 시책을 침투시키고, 집행상황을 모니터링할 수 있는 체계가 구성되었던 데 반해 변형에서는 이와 같이 유기적이고 체계화된 추진체계가 나타나지 않았다. 또한 한국의 경우 재원의 주민부담율이 70%에 이르는 데 반해 수원국 정부와 주민들의 재원 및 노동력 부담은 현저히 낮게 나타났다. 특히 캄보디아 2개 사업의 경우 전혀 나타나지 않기도 하였는데 이는 폴포트정권 하의 강제적인 집단노동과 대량학살, 지역공동체 해체라는 캄보디아의 정치적·역사적·사회적 배경에 기인하고 있어 이러한 부분을 고려하여 주민들의 참여를 제고할 수 있는 방안의 강구가 필요한 것으로 보인다. 한국 새마을운동에서 주민들의 참여를 가져오는 데 있어 정부의 적극적인 개입과 추진체계의 구성은 물론이고 주민들의 경제적인 이해관계와 마을의 집단적인 의사결정구조가 영향을 미쳤다고 볼 때 개발도상국의 상황에 맞추어 주민참여를 이끌어낼 수 있는 방법을 고안해야 할 것이다.

그리고 이전기관의 성격에 따라 수원국에서 사업을 주관하는 정부가 달라지는 것으로 나타났다. 국제기구인 ESCAP의 경우 중앙정부와 연계하여 사업을 진행하였고, 한국 ODA 전담기관인 KOICA의 경우 사업을 요청한 정부측에서 사업을 주관하였다. 그러나 NGO인 새마을운동중앙회

의 경우 사업을 주관하는 수원국 정부는 존재하지 않았다. 원형에서 살펴본 바와 같이 새마을운동에 있어 정부의 역할이 매우 중요하다는 점에서 볼 때 사업의 시행과정에서 정부가 필요한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 이전기관이 수원국 정부와 연계할 수 있는 네트워크가 필요하다고 생각된다.

마지막으로 관리전략은 세 가지 구성요소 중에서 가장 미흡한 것으로 나타났다. 새마을교육을 제외한 유기적 추진체계 구성, 단계별 발전전략 제시, 지속적인 평가와 인센티브, 종합적 개발추구 등 4개의 전략은 거의 나타나지 않았다. 새마을운동 원형의 운영에 있어 이러한 관리전략을 통해 주민들이 정책을 집행하게 할 수 있었다는 점에서 볼 때 이러한 관리전략의 부재는 실제 이전된 사업이 새마을운동의 방법론을 제대로 따르고 있다고 보기 어려운 상황이다. 유기적 추진체계를 구성하기 위해서는 수원국 정부와의 충분한 협의를 통해 이전기관과 수원국 정부, 그리고 마을단위를 연결하는 추진체계를 구성하기 위한 노력이 필요할 것이다. 또한 1-2년에 그치고 있는 사업을 3-5년 이상의 중장기적인 사업으로 시행하여 단계별 발전전략과 지속적인 평가 및 인센티브 제공이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 그리고 한국 새마을운동이 그러하였듯 수원국 정부에서 해당 지역에서 시행하고 있는 관련 사업과 연계하여 사업을 진행한다면 보다 종합적인 지역개발사업이 가능할 것이다.

이와 같이 새마을운동의 변형과 원형 간의 차이가 크게 나타나는 것은 새마을운동의 원형이 무엇인가에 대한 연구와 합의한 부족한 상황에서 정책이전이 진행되었기 때문에 나타난 결과이다. 새마을운동의 원형에 대한 이해 없이 사업이 진행되다보니 새마을운동을 통해 달성하고자 했던 성과가 제대로 나타나지 않았다. 주민들의 참여를 이끌어내기도 어려웠고, 수원국 정부와 공무원들의 역량을 강화할 수도 없었다. 따라서 사업이 주변지역에 확산되거나 수원국에서 자체적으로 새마을운동의 방식을 활용하여 사업을 진행하는 등의 지속가능성을 담보할 수도 없었다. 또한 다른 국제기구나 국가가 시행하는 지역개발원조사업과 차별화 되지 않는다는 비판 역시 피해갈 수 없었다. 따라서 차후에 개발도상국을 대

상으로 새마을운동을 이전하고자 한다면 원형에 대한 충분한 이해를 바탕으로 각각의 구성요소가 적절한 방식으로 사업계획에 포함하여야 할 것이다.

이외에도 해외 새마을운동과 관련된 몇 가지 문제점을 발견할 수 있었다. 첫째, 원형과 변형은 규모면에서 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 한국 새마을운동이 국가 전체 농촌지역을 대상으로 한 국가의 대규모정책이었던 데 반해 해외 새마을운동은 특정 마을과 지역사회를 대상으로 한 소규모프로젝트에 불과하다. 따라서 이러한 차이를 반영하여 원형을 수정함으로써 개발도상국에 적용 가능한 변형을 재구성할 필요가 있다. 이러한 노력은 해당 사업이 ODA의 일환으로 진행되기 때문에 사업을 주관하는 주체가 공여국과 수원국의 이중으로 구성되었다는 점에서도 필요하다.

둘째, 사업을 주관하는 기관이 다양하고, 그 성격도 다르기 때문에 그에 따라 사업의 내용 역시 달라지는 것을 볼 수 있었다. 국내에서도 KOICA와 새마을운동중앙회가 각기 사업을 진행하고 있다. 향후에도 각 기관에서 별도로 사업을 진행한다 하더라도 양자 간의 협의를 통해 사업의 주요원칙이나 내용에 대한 통일화가 필요하고, 기존의 사업경험에 관해 얻은 정보의 공유와 학습이 이루어져야 한다.

셋째, 수원국 중심의 사업을 진행하되 새마을운동 원형의 구성요소를 충분히 활용함으로써 새마을운동의 본래 성격을 잃지는 말아야 한다. 원조의 댓, 원조피로 등의 극복을 위해 국제사회는 수원국 중심의 ODA를 강조하고 있다. 또한 새마을운동은 그 자체로도 상향적인 의사결정구조를 가지고 있기도 하다. 따라서 사업의 계획과 집행에 있어 좀 더 수원국 정부와 주민들의 역량과 참여를 제고할 수 있는 방식으로 진행하여야 한다. 분석과정에서 주민들의 수동적인 태도와 스스로를 수혜자로 인식하는 상황, 공동작업에 대한 거부감, 공무원이 건축자재를 구입하여 배달함으로써 주민참여를 제약하는 등 새마을운동의 원리에 대한 수원국 공무원과 주민들의 인식이 부족한 것으로 나타났다. 따라서 현지교육을 사업계획단계에서 실시하고, 사업과 관련된 대부분의 공무원과 주민이

참여할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 현지의 주민과 공무원들이 새마을운동의 원리를 제대로 이해함으로써 수원국의 입장에서 사업이 계획되고 진행될 수 있어야 한다. 그러나 수원국 측의 입장만을 강조함으로써 새마을운동의 본래 모습을 잃어서는 안 된다. 따라서 앞에서 제시되었던 정책목표와 주체의 역할과 관계, 관리전략 등의 구성요소를 사업의 기본 운영원리로 하고, 세부적인 사업의 내용을 선택하는 것은 수원국 측의 요구에 맞추어 이루어질 수 있도록 사업을 계획하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 사업의 투명성을 제고할 필요가 있다. 새마을운동중앙회에서 시행한 사업의 경우 자료마다 사업비의 항목이나 내용이 달라 전체 사업비 규모를 파악할 수가 없었다. 또한 마을현황에 대한 조사 동일한 지역을 조사한 보고서와 달라 제대로 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 해당 기관의 경우 공공기관이 아닌 민간조직이기 때문에 자료공개의 의무는 없으나 수행하는 업무가 국가정책의 성격을 띠고 있고, 해당기관이 국무총리실의 ODA 시범사업을 수행하기로 한 점에서 차후 자료공개를 의무화할 필요가 있다. 이는 원조의 투명성과 책임성 측면에서도 중요한 사안이다.

본 연구는 새마을운동에 관한 기존의 이분법적인 연구를 벗어나서 새마을운동이라는 정책이 어떻게 운영되었는지를 정책목표와 세부사업, 주체의 역할과 관계, 관리전략 등을 중심으로 분석함으로써 새마을운동의 이론화 작업에 기여하였다. 그리고 제시된 새마을운동의 원형이 개발도상국에 이전된 결과로 어떠한 변형이 나타나고, 이러한 변형이 나타나는 요인이 무엇인지를 여러 사례를 통해 비교분석함으로써 해외 새마을운동의 기존 연구들이 개별사례의 내용과 성과를 중심으로 분석하고 있는 데 반해 본 연구는 이전주체와 대상국가가 상이한 6개의 사례를 비교분석함으로써 해외 새마을운동에 관한 다양한 시사점을 제공할 수 있었다. 또한 본 연구는 새마을운동의 원형과 변형을 종합적으로 분석한 사례연구로서 기존의 정책이전 사례연구가 개별사례를 대상으로 이전과정에 초점을 맞추어 연구가 진행됨으로써 설명하지 못했던 이전되는 정책

의 원형과 변형 간에는 어떠한 차이가 발생하는지를 사례를 통해 분석하였다. 또한 하나의 정책이 이전주체와 정치·사회·문화적 맥락이 상이한 국가에 이전된 여러 개의 사례를 비교분석함으로써 이전주체와 이전대상 국가의 특성이 실제 정책에 서로 다른 영향을 미친다는 사실을 실증적으로 분석함으로써 정책이전 이론에 대한 이해를 증진시키고, 사례연구의 범위를 확장하는 데 기여하였다.

그러나 본 연구는 문헌을 중심으로 수행됨에 따라 자료가 부족한 부분에 대해서는 제대로 분석을 수행할 수 없었고, 또한 자료를 기준으로 한 해석이 실제 사업의 내용을 제대로 반영하고 있는지를 평가할 객관적인 기준이 없다는 한계가 있어 자료해석에 있어 제시된 필자의 주장에 대한 비판적인 검토가 필요하다는 한계가 있다.

참 고 문 헌

- 강신태. (1973). 새마을사업의 계획과 집행. 『행정논총』, 11(2).
- 고건. (2010). 한국의 새마을운동 - 그 성공요인과 이전 가능성. 『새마을운동: 지난 40년 앞으로 40년』, 새마을운동 40주년 국제학술대회, 15-28.
- 고병호 외. (1990). 새마을운동의 계승발전방향. 『새마을 연구논문집』, 7, 1-80.
- 고원. (2006). 박정희 정권 시기 농촌 새마을운동과 ‘근대적 국민 만들기’. 『경제와사회』, 69, 178-201.
- 국무총리실. (2011). 새마을운동 ODA사업 기본계획. 보도자료.
- 국제개발협력위원회. (2010). 보도자료.
- 권령민. (2011). 『새마을운동 원형연구』. 새마을아카데미
- 권태준·김광웅. (1981). 『한국의 지역사회개발』. 서울: 법문사.
- 김경아. (2010). 새마을운동 해외전수 활성화를 위한 과제에 관한 연구. 영남대학교 석사학위논문.
- 김동일·심재웅. (1980). 농촌 새마을운동의 사회행위론적 연구. 『농촌경제』, 3(4), 43-49.
- 김대영. (2004). 박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구: 새마을운동을 중심으로. 『경제와사회』, 61, 172-207.
- 김영모. (2003). 『새마을운동연구』. 서울: 고현출판사.
- 김영미. (2009). 『그들의 새마을운동: 한 마을과 한 농촌운동가를 통해 본 민중들의 새마을운동 이야기』. 서울: 푸른역사.
- 김운태. (1973). 새마을운동의 논리 및 그 체계정립. 『행정논총』, 11(2), 16-26.
- 김용주·최영출. (2011). 새마을운동의 가치와 활용. 『2011 Global

- SAEMAUL Forum 새마을운동의 세계화: 오늘과 내일』, 경상북도·글로벌새마을포럼·한국발전재단.
- 김은미 외. (2012). 『우리나라 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구』. 한국국제협력단(KOICA).
- 김준석 외. (2006). 『새마을운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언』. 경기개발연구원.
- 김태언. (2012). 직업능력개발계좌제의 정책이전 연구 - 정책집행 과정에서 정책변형을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 김홍순. (2000). 근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 12(2), 21-38.
- 내무부. (1980a). 『새마을운동 10년사』.
- 내무부. (1980b). 『새마을운동 10년사(자료편)』.
- 내무부. (1973). 『새마을운동: 시작에서 오늘까지』.
- 노화준 외. (2012). 『한국의 새마을운동: 결과지향적 자원관리와 자체조직화 활동간의 조화』. 한국행정연구원.
- 노화준. (2012a). 『정책학원론: 복잡성과학과의 융합학문적 시각』. 서울: 박영사.
- 노화준. (2012b). 『한국의 새마을운동: 생성적 리더십과 사회적 가치의 창발』. 서울: 법문사.
- 노화준. (2010). 정책설계의 사회의 재구성과 발전적 평가의 활용 - 새마을운동 정책을 중심으로. 『한국정책학회보』, 제19(4호), pp. 1-39.
- 노화준·노유진. (2010). 새마을운동의 추진논리와 발전전략의 재음미: 사회·테크놀로지·생활환경시스템의 통합모형과 복잡적응적 시스템의 관점에서. 『한국정책학회·정책분석평가학회 공동추계학술대회 발표논문집』, 3-35.
- 문병집. (1972). 새마을운동의 이념과 진로: 새마을운동과 지역사회개발.

- 『지방행정』, 21(2), 48-57.
- 박기영. (1976). 새마을운동의 체계개선과 이론화에 관한 연구. 『극동농촌』, 4, 151-180.
- 박동서. (1973). 새마을운동의 목적. 『행정논총』, 11(2), 5-15.
- 박섭·이행. (1997). 근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건. 『한국정치학회보』, 31, 47-67.
- 박영호 외. (2009). 『한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향』. 대외경제정책연구원.
- 박정희. (1978). 『새마을운동 : 박정희대통령 연설문선집』. 대통령비서실.
- 박준호. (1972). 새마을운동의 이론적 고찰. 『지방행정』, 21, 92-99.
- 박진도·한도현. (1999). 새마을운동과 유신체제. 『역사비평』, 47.
- 박진환. (2005). 『한국경제 근대화와 새마을운동』. 박정희대통령기념사업회.
- 배유일. (2010). 불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화. 『국정관리연구』, 5(2).
- 새마을운동중앙회. (2013). 『2012 새마을운동 세계화 사업』.
- 새마을운동중앙회. (2012a). 『새마을운동 40년사』.
- 새마을운동중앙회. (2012b). 『새마을운동 40년 자료집』.
- 새마을운동중앙회. (2010). 『2011 새마을운동 세계화 사업 백서』.
- 새마을운동중앙회. (2000). 『새마을운동 30년 자료집』.
- 서울대학교 새마을운동 종합연구소. (1981). 『새마을운동의 이념과 실제』.
- 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008a). 『1970년대 새마을 통계자료집』.
- 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008b). 『1970년대 새마을운동 일지』.
- 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008c). 『1970년대 새마을운동 계통도』.
- 성공회대학교 새마을운동연구팀. (2008d). 『1970년대 새마을운동 소사전』.
- 소진광. (2007a). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 『한국지방자치학

- 회보』, 19(3), 93-176.
- 소진광. (2007b). 아시아 개발도상국에서의 새마을운동 시범사업 성과평가 - 라오스와 캄보디아를 중심으로. 『한국지역개발학회지』, 19(4).
- 소진광·김선희. (2011). 『공적개발원조(ODA)사업으로서 새마을운동 활용방안』. 국토연구원.
- 소진광 외. (2011). 『새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구: 라오스, 르완다의 사업모델 확립방안을 중심으로』. (사)환경과 문명.
- 손혁상·장지순. (2008). 새마을운동의 국제개발협력사업화 현황분석과 대안적 접근 모색: 권리에 기반한 접근(RBA)과의 접목 가능성을 중심으로. 『세계지역연구논총』, 29(3), 87-110.
- 아쿠아. (1981). 새마을운동에 있어서 정부의 역할. 서울대학교 새마을운동 종합연구소 편, 『새마을운동의 이념과 실제』.
- 안해균. (1973). 농촌발전정책에 대한 농민의 반응분석 : 새마을운동과 농민의 심리적 반응. 『행정논총』, 제11(2호, pp. 43-58.
- 안현영. (2010). 새마을운동의 원조효과성 제고방안. 『새마을운동과 지역사회개발연구』, 6.
- 엄석진. (2011a). 동원과 참여 사이에서: 1970년대 농촌 새마을운동 과정에서 지방공무원의 역할. 『한국행정학보』. 45(3), 97-123.
- 엄석진. (2011b). 1970년대 농촌 새마을운동의 재조명: 좋은 거버넌스(Good Governance) 특성을 중심으로. 『서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 앵흐바야르 오랑거. (2009). 한국과 몽골의 협력관계의 재정립: ‘새마을운동’의 몽골 적용 사례를 중심으로. 숭실대학교 석사학위논문.
- 오유석. (2002). 박정희식 근대화 전략과 농촌새마을운동. 『동향과전망』, 55, 157-176.
- 유병용·최봉대·오유석. (2001). 『근대화전략과 새마을운동』. 백산서당.

- 유훈. (1973). 새마을사업예산의 분석. 『행정논총』, 11(2), 2027-2042.
- 윤충로. (2011). 구술을 통해본 1970년대 새마을운동 - 새마을지도자 ‘만들기’와 ‘되기’ 사이에서. 『사회와 역사』, 90, 79-106.
- 이방환. (1979). 새마을운동의 이론적 접근. 『새마을연구』, 2, 5-13.
- 이승원. (2012). 캄보디아 농촌마을종합개발사업 모델 수립 방안에 관한 연구. 건국대학교 석사학위논문.
- 이용기. (2012). 유신이념의 실천도장, 1970년대 새마을운동. 『내일을 여는 역사』, 48, 67-91.
- 이정주. (2011). 새마을운동에 대한 국민의 인식에 관한 연구. 『한국자치행정학보』, 25(1), 215-235.
- 이종수. (2009). 『행정학 사전』. 대영문화사.
- 이종수·권찬호. (2011). ODA 통합에 관한 연구: 몽골 새마을운동 ODA를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 이환병. (2012). 1960년대 마을 개발과 농촌 새마을운동의 초기 전개과정. 『역사연구』, 23, 81-120.
- 임경수. (2011). 새마을운동 세계화 시범마을 육성 및 발전방안. 『한국지역개발학회지』. 23(4).
- 임재강·하재훈. (2008). 새마을운동의 새로운 방향과 실천과제. 『한국정책학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 임형백. (2012). 새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제. 『한국지방자치연구』, 14(1), 131-150.
- 임형백. (2011). 새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력. 『아시아연구』, 14(2).
- 전상인. (2010). 새마을운동의 직시와 재인식. 『새마을운동 40주년 국제학술발표대회』
- 전재호. (2003). 『반동적 근대주의자 박정희』. 책세상.

- 전해황. (2006). 한국 지역사회복지의 세계화: 새마을운동 해외추진 사례연구. 『한국토지행정학회보』. 13(2).
- 전해황. (2002). 인도네시아의 새마을운동 동향. 『지역사회개발학술지』. 제 12(2).
- 정갑진. (2011). 새마을운동 40년의 회고와 전망. 『2011 Global SAEMAUL Forum 새마을운동 세계화: 오늘과 내일』, 경상북도·글로벌새마을포럼·한국발전재단.
- 정갑진. (2009). 『1970년대 한국새마을운동의 정책경험과 활용』. 한국개발연구원.
- 정갑진. (2008). 『외국인들이 배우고 싶어 하는 한국의 새마을운동』. 서울: 도서출판 케이빌더.
- 정기환 외. (2008). 『대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안 연구』. 한국국제협력단(KOICA).
- 정기환. (2006). 한국 농촌개발 경험의 국제화 전략 - 새마을운동을 중심으로. 『농업분야 국제협력의 과제와 추진전략』, 한국농촌경제연구원.
- 정대석. (2006). 새마을운동의 국제협력 사업에 대한 연구. 경북대학교 석사학위논문.
- 정우열. (2008). 새마을운동의 국제화 추진방안. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 정우진. (2010). 『한국형 개발협력모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램』. 한국국제협력단(KOICA).
- 정정길 외. (2010). 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 정준금. (2006). 정책결정에 있어서 정책이전의 역할 분석을 위한 서설적 연구. 『한국사회와 행정연구』. 17(2).
- 조희연. (2004). 박정희 시대의 강압과 동의: 지배·전통·강압과 동의의 관계를 다시 생각한다. 『역사비평』, 67, 135-190.

- 주동주 외. (2009). 『선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략』. 대외경제협력기금(EDCF).
- 채영택·최외출. (2012). 신문 사설의 보도 프레임 분석을 통한 1970년대 새마을운동에 관한 연구. 『한국비교정부학보』, 16(1), 247-270.
- 최양부. (1978). 농촌새마을운동 연구의 사회과학적 접근. 『농촌경제』, 1(1), 28-34.
- 최인이. (2011). 근대적 시간관념과 이윤개념의 내면화 - 새마을부녀지도자의 노동활동 경험을 중심으로. 『사회와 역사』, 90, 111-141.
- 최영출. (2008). 새마을운동
- 최준영·곽숙영. (2010). 한국 복지국가 형성에서 정책이전의 역할 - 이론과 실제. 『세계정치』, 17, 251-291.
- 하재훈. (2009a). 박정희 정권의 포퓰리즘적 통치전략으로서 새마을운동. 『성공회대학교 민주주의연구소 콜로키움』.
- 하재훈. (2009b). ‘세계화’의 과정에서 본 경상북도 새마을운동의 발전방향과 추진전략, 『새마을아카데미 연구논총』, 1.
- 하재훈 (2008). 새마을운동의 세계화 방안. 『새마을운동과 지역사회개발연구』, 4, 59-91.
- 한국농촌경제연구원. (2008). 해외출장 결과보고서: UNESCAP 새마을운동 1차 시범사업 사후 평가.
- 한국농촌경제연구원. (1979). 『한국의 농촌개발 1970-79: 새마을운동의 평가와 전망』.
- 한국농촌경제연구원. (1999). 『한국농정 50년사』.
- 한국새마을학회·한국발전재단·글로벌새마을포럼(2009). 『새마을운동의 세계화: 이론과 실천의 공유』.
- 한병진. (1995). 1970년대 국가와 농민관계에 관한 연구: 새마을운동이 농민의 정치적 태도에 미친 영향을 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.

- 황연수. (2006). 농촌 새마을운동의 재조명. 『농업사연구』, 5(2).
- 황원규. (2010). 국제개발협력의 변천과 한국 공적개발원조(ODA)의 전망 및 과제. 2010 DMZ PEACE CONGRESS Green Cooperation for Peace and Life THEME III.
- 황인정. (1980). 『한국의 종합농촌개발 : 새마을운동의 평가와 전망』. 한국 농촌경제연구원.
- 허훈·김중수. (2008). 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역개발방안. 『한국정책연구』, 8(2), 41-62.
- 호세전. (2010). 새마을운동 거버넌스의 중국적 적용. 『한국사회』, 11(2).
- 홍성천. (2011). 새마을운동과 임업. 『2011 Global SAEMAUL Forum 새마을운동의 세계화: 오늘과 내일』, 경상북도·글로벌새마을포럼·한국발전재단.
- 한국국제협력단(KOICA). (2011a). 『선진원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구』. 정책연구 2011-25-197.
- 한국국제협력단(KOICA). (2011b). 『한국국제협력단(KOICA)-농식품부 캄보디아 농촌분야사업 공동평가 보고서』.
- 한국국제협력단(KOICA). (2010). 『제2차 라오스 비엔티안주 5개마을 농촌 종합개발사업 실시협의 보고서』.
- 한국국제협력단(KOICA). (2009a). 『라오스 비엔티안주 5개 마을 농촌개발 (소득증개) 사업사전타당성 조사 결과보고서』.
- 한국국제협력단(KOICA). (2009b). 『캄보디아 캄퐁참주 농촌지역개발사업 종료평가 결과보고서』.
- 한국국제협력단(KOICA). (2008a). 『한국국제협력단(KOICA)-ESCAP 새마을운동 1차 시범사업 사후평가 보고서』.
- 한국국제협력단(KOICA). (2008b). 『캄보디아 캄퐁참도 농촌지역개발 PMC 사업 중간평가 보고서』.

- 한국국제협력단(KOICA). (2007a). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합 개발사업 사전조사단 결과보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2007b). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합 개발 사업조사 사전조사단 결과보고서(식수개선-지표수분야)』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2007c). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을종합개발사업 (식수개선) 사전조사 보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2007d). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합 개발 사업 2차 사전조사 결과보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2007e). 『라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합 개발 사업 실시협의 결과보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2006a). 『라오스 비엔티엔주 농촌지역개발사업 사전조사 결과보고서』 . KOICA.
- 한국국제협력단(KOICA). (2006b). 『캄보디아 농촌개발사업 사전조사 결과 보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2006c). 『전문가 실시협의 결과보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2006d). 『캄보디아 농촌지역 개발사업 집행계획 (안)』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2006e). 『캄보디아 농촌지역개발사업 실시협의 결과보고서』 .
- 한국국제협력단(KOICA). (2006f). 『전문가 사전조사 결과보고서』 .
- 長峯晴夫. (1988). 『제3세계의 지역개발: 그 사상과 방법』 . (최상철·임상철 역). 유풍출판사.

Balatchandirane Govindasmy. (2011). Saemaul Undong in India. *Global Saemaul Undong: Present and Future.*, 2011 Global Saemaul Forum.

- Bennett, D. (1991). What is policy convergence and what cause it?. *British Journal of Political Science*, 21, 215-233.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44, 343-357.
- Edward P. Reed (2010). Is Saemaul Undong a Model for Developing Countries Today?. *International Symposium in commemoration of the 40th Anniversary of Saemaul Undong*.
- Hwang, I. (1981). *Management of Rural Change in Korea: The Saemaul Undong*. Seoul National University Press.
- James, O. & Maritn Lodge (2003). The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1.
- Kwon, H. J. (2009). Policy learning and transfer: the experience of the developmental state in East Asia. *Policy & Politics*, 37(3), 409-421.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). (2011). Busan Partnership for Effective Development Cooperation.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). (2008). Accra Agenda for Action.
- Organization for Economic Cooperation and Development(OECD). (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness.
- Park, Chung Hee. (1979). *Saemaul: Korea's New Community Movement*.

Seoul: Korea Textbook Co., ltd.

Park, Sooyoung. (2009). Analysis of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme in the 1970s. *Asia-Pacific Development Journal*, 16(2), 113-140.

Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing?. *Journal of Public Policy*, 11(1).

So, Jin Kwang. (2011). How to Practice Saemaul Undong into Africa in New Millenium Age. *Global Saemaul Undong: Present and Future*, 2011 Global Saemaul Undong Forum.

Tew, Kerstin, Per-Olof Busch & Helge Jorgens (2003), The Diffusion of New Environmental Policy Instruments. *European Journal of Political Research*, 42, 569-600.

국가통계포털 <http://www.kosis.kr>

공적개발원조 <http://www.odakorea.go.kr/>

새마을운동자료관 <http://www.saemauldb.com/>

새마을운동중앙회 <http://www.saemaul.com/>

한국국제협력단(KOICA) <http://www.KOICA.go.kr/>

한국국제협력단(KOICA) ODA 도서관 <http://tmslib.KOICA.go.kr/>

Abstract

The Prototype and Transformation of the Saemaul Movement

– Case Analysis of Laos and Cambodia –

Park, Sena

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Saemaul Movement has been appreciated as a Korean model of ODA that shares Korea's development experiences. The developing countries and international organizations recognize Saemaul Movement as a successful community development program through which the local people in the rural area can solve their poverty issues on their own. In this circumstance many domestic as well as foreign institutions are transferring the case of Saemaul Movement to the developing countries. However, the transference of Saemaul Movement is conducted without any specific definition of Saemaul

Movement in those countries. Therefore, what is the prototype of Saemaeul Movement and what should be transferred to the developing countries should be discussed above all.

This research proceeds in two following steps. First, it investigates the prototype of Saemaeul Movement with the components of the policies. The goal of the policies and particular initiatives, the role and relationships of entities and the government's administrative strategies were chosen as the key policy compositions of Saemaeul Movement in this analysis. Saemaeul Movement as a community development program required financial assistance and labor force from the local people in order to reach the policy goal of establishing wealthy communities. Therefore, to bring attentions from the local people the government organized an organic promotion system that planted the government's policy to each village, and used various management strategies to arouse participation from the local people. Specifically there were pursuit of village's overall development, phased development strategy and suggestions of the detailed guidelines, continuous assessments and provision of incentives, and educations on Saemaeul Movement.

Next, the case of Saemaeul Movement transference in the developing countries is compared and analyzed with regard to the analysis of Saemaeul Movement's prototype. This paper analyzes whether these transformations reflect the prototype adequately and how these transformations differ between the principal agent and the transference countries in accordance with their country traits.

As a result of analysis the goals of transformations were similar to those of the prototype, but the roles and relationships of the entities and the management strategies were not applied properly as they were in the prototype.

Therefore, the aims of Saemaeul Movement, for example the participation of the local people, the capacity building of recipient country's governments and the civil servants, spread to the near area, were not achieved. This result is primarily due to the fact that the movements were initiated without clear agreements on what Saemaeul Movement is and what should be transferred.

Also, there were other problems like the difference in size between the transformation and the prototype, lack of information among the transference institutions, unsuccessful unification of the main principles, questionable transparency in the aids. Consequently, there should be discussions on these problems for the future transference of Saemaeul Movement to the developing countries.

keywords : Saemaul, Saemaul movement, Saemaul Undong, New Village Movement, Global Saemaul, Policy Transfer

Student Number : 2011-22189